

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA EVROPSKÉ INTEGRACE

Úloha společného rozpočtu v EU
The Role of the Common EU Budget

Student: Aneta Míková
Vedoucí bakalářské práce: Ing. Kateřina Dvoroková

Ostrava 2011

Zadání bakalářské práce

Student: **Aneta Míková**
Studijní program: B6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: 6210R004 Eurospráva
Téma: **Úloha společného rozpočtu v EU**
The Role of the Common EU Budget

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Vývoj teorie fiskální politiky a fiskálního federalismu
3. Fiskální politika v EU a společný rozpočet EU
4. Hodnocení naplňování funkcí veřejných financí rozpočtem EU
5. Závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledku diplomové práce

Prílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

FIALA, P.; PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 2. dopl. aktualizované vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 803 s. ISBN 978-80-7325-180-2.

JUREČKA, V. *Makroekonomie*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. 336 s. ISBN 978-80-247-3258-9.

KÖNIG, P. et al. *Rozpočet a politiky Evropské unie: Příležitosti pro změnu*. 2. aktualizované vyd. Praha: C. H. BECK, 2009. 630 s. ISBN 978-80-7400-011-9.

Formální náležitosti a rozsah bakalářské práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Kateřina Dvoroková**

Datum zadání: 26.11.2010

Datum odevzdání: 11.05.2011



doc. Ing. Karel Skokan, Ph.D.
vedoucí katedry



prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Prohlašuji, že jsem celou bakalářskou práci vypracovala samostatně pod vedením Ing. Kateřiny Dvorokové a uvedla v seznamu literatury všechny použité literární a odborné zdroje.

V Ostravě, dne 11.5.2011

.....

Vlastnoruční podpis autora

Obsah

1. Úvod.....	7
2. Vývoj teorie fiskální politiky a fiskálního federalismu.....	9
2.1. Definice a přístupy k fiskální politice.....	9
2.2. Vývoj fiskální politiky.....	10
2.3. Nástroje fiskální politiky	11
2.3.1. Diskreční opatření	12
2.3.2. Vestavěné stabilizátory	12
2.4. Funkce fiskální politiky	13
2.4.1. Stabilizační funkce	13
2.4.2. Alokační funkce	13
2.4.3. Redistribuční funkce	14
2.5. Decentralizace funkcí veřejných financí	15
2.6. Fiskální federalismus.....	17
2.6.1. Vývoj teorie fiskálního federalismu.....	17
2.6.2. Modely fiskálního federalismu.....	18
3. Fiskální politika v EU a společný rozpočet EU	21
3.1. Rozpočet EU.....	21
3.1.1. Vývoj rozpočtu EU.....	22
3.1.2. Sestavování rozpočtu EU	22
3.1.3. Rozpočtové zásady	23
3.2. Struktura rozpočtu	24
3.2.1. Příjmy rozpočtu	25
3.2.2. Výdaje rozpočtu	28
3.2.3. Vnitřní struktura rozpočtu EU	33
3.2.4. Kontrola rozpočtu.....	34

3.3.	Finanční perspektiva EU	35
3.4.	Problémy rozpočtu.....	36
3.4.1.	Velikost rozpočtu	37
3.4.2.	Rozpočtové bilance členských států.....	37
3.4.3.	Britský rabat	37
3.4.4.	Společná zemědělská politika (SZP).....	38
3.4.5.	Strukturální pomoc	38
4.	Hodnocení funkcí veřejných financí rozpočtem EU	40
4.1.	Alokační funkce.....	40
4.1.1.	Okruh 1a) Konkurenceschopnost pro hospodářský růst a zaměstnanost	41
4.1.2.	Okruh 1b) Soudržnost pro růst a zaměstnanost.....	42
4.1.3.	Okruh 2: Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi	43
4.1.4.	Okruh 3: Občanství, svoboda, bezpečnost a právo	45
4.1.5.	Okruh 4: EU jako globální partner	46
4.1.6.	5 Administrativa	48
4.1.7.	Okruh 6: Kompenzace a vyrovnávací platby	48
4.2.	Redistribuční funkce.....	49
4.2.1.	Výdaje společného rozpočtu	49
4.2.2.	Příjmy společného rozpočtu	51
4.2.3.	Srovnání odvodů do rozpočtu a příjmů z rozpočtu dle jednotlivých zemí.....	52
4.3.	Stabilizační funkce	53
4.3.1.	Pakt stability a růstu	54
4.4.	Vnímání funkcí veřejných financí	56
4.5.	Shrnutí vývoje rozpočtu EU a doporučení	57
5.	Závěr.....	62

Seznam použité literatury	65
Seznam zkratk	67
Seznam grafů	68
Seznam tabulek.....	69
Seznam příloh	71

1. Úvod

Tématem této bakalářské práce je společný rozpočet EU. Společný rozpočet EU je totiž jedním z nejdůležitějších politických témat evropské integrace. Je finančním nástrojem k realizaci cílů integrace a fungování Unie jako takové.

Rozpočet je hlavním nástrojem fiskální politiky. Proto bude druhá kapitola věnována obecným teoretickým východiskům fiskální politiky. Bude popsán její vývoj, přístupy, ale především funkce fiskální politiky. Rovněž bude objasněna decentralizace těchto funkcí, a to také v souvislosti s teorií fiskálního federalismu. A to proto, že správa rozpočtu EU a jeho finanční aktivity jsou příkladem fiskálního federalismu.

Předmětem třetí kapitoly bude samotný rozpočet EU jako hlavní nástroj fiskální politiky EU. Pozornost bude zaměřena především na příjmy a výdaje rozpočtu EU. Nicméně nebudou chybět ani pravidla sestavování, vnitřní struktura, shrnutí jistých problémů rozpočtu a nakonec ani samotná finanční perspektiva.

Čtvrtá praktická část bakalářské práce má za úkol zhodnotit naplňování funkcí veřejných financí rozpočtem EU. Neboť rozpočet EU vykazuje určitá specifika, která jej vyčleňují z kategorie klasických národních rozpočtů. Současně ale funguje pouze jako doplňkový zdroj, a to souběžně s národními rozpočty členských zemí. Na rozdíl od národních rozpočtů ale musí být vždy vyrovnaný, nepřipouští se tedy rozpočtové deficity. Může tedy Unijní rozpočet plnit tři základní funkce a to alokační, redistribuční a stabilizační? Cílem práce je tedy zhodnotit naplňování funkcí veřejných financí rozpočtem EU.

Plnění těchto funkcí veřejných financí rozpočtem EU je jistě značně rozdílné od národního plnění. Evropsky rozpočet má svoji historii a vývoj, který byl ovlivňován hospodářsko-politickou situací daného období a reálně odrážel jednotlivé vývojové etapy evropské integrace. To je znát z finančních perspektiv, proto budou rozebrány výdajové položky Unijního rozpočtu v rámci probíhající finanční perspektivy 2007 - 2013 jako určení jistých priorit Unie. Priority finanční perspektivy vždy odrážely aktuální dění na mezinárodním poli a rovněž se snaží na něj zareagovat co nejadekvátnějším způsobem.

Při zpracovávání bakalářské práce se bude vycházet zejména z odborné literatury a z materiálů publikovaných na webových stránkách Evropské unie, případně relevantních ministerstev a orgánů státní správy. Práce se snaží přistupovat k tématu z hlediska zásad

empiricko-analytického přístupu a v jeho rámci provádět popis a analýzu jednotlivých zkoumaných prvků. Tento přístup bude v zásadě aplikován v rámci celého textu, i když důraz na analýzu bude položen zejména v části věnujících se zhodnocení veřejných financí rozpočtem EU ve čtvrté kapitole. Druhá a třetí kapitola práce má představovat nezbytný informační podklad pro východiska fiskální politiky, fiskálního federalismu a samotného rozpočtu EU, přičemž tyto kapitoly budou založeny převážně na metodě deskriptivní. V práci též bude uplatněna metoda deduktivní. Bude užíváno také komparace, a to zejména v částech věnujících se samotnému rozpočtu EU.

2. Vývoj teorie fiskální politiky a fiskálního federalismu

Tato kapitola je věnována teoretickým východiskům fiskální politiky a fiskálního federalismu. Nejprve budou objasněna různá pojetí fiskální politiky včetně jejího vývoje a nástrojů prostřednictvím nichž dochází k ovlivňování vývoje celého hospodářství. Nebudou chybět ani tři základní funkce fiskální politiky, které rovněž budou dány do souvislosti s jejich decentralizací, čím bude objasněna také teorie fiskálního federalismu.

2.1. Definice a přístupy k fiskální politice

U ekonomů nepanuje jednoznačná shoda ohledně vymezení definice a funkcí fiskální politiky. Podle Slaného (2003) je fiskální (rozpočtová) politika jednou z rozhodujících vládních aktivit při stabilizaci ekonomického vývoje a za základní funkce fiskální politiky považuje:

- stabilizační funkci – udržování rovnoměrného ekonomického růstu při zdravé míře inflace, vysoké zaměstnanosti a přijatelné platební bilanci;
- alokační funkci – poskytování veřejných statků veřejným sektorem (např. školství, zdravotní péče, vnitřní a vnější ochrana);
- distribuční funkci – přerozdělení důchodů, které slouží jako prevence chudoby.

Slaný (2003) tedy vidí rozpočtovou a fiskální politiku jako synonyma. Ne všichni ekonomové s tímto tvrzením ovšem souhlasí. Například dle Dvořáka (2008) mezi rozpočtovou a fiskální politikou (anglické ekvivalenty "budgetary" a "fiscal policy") existuje řada odlišností.

Rozpočtovou politikou rozumí činnosti, které se odehrávají v rámci veřejné rozpočtové soustavy. Je realizována prostřednictvím státu a jeho orgánů na různých úrovních. Nicméně k tomu, aby stát mohl zabezpečovat své funkce, aktivity a činnosti potřebuje zdroje. Úkolem rozpočtové politiky je zajistit jednak dostatek peněžních prostředků k financování veřejných výdajů, a jednak rozhodovat o prioritách, tedy na co mají být prostředky veřejných rozpočtů použity. Z toho lze snadno odvodit jednoduché závislosti. Čím více úkolů stát zabezpečuje, tím větší objem zdrojů potřebuje, a tím složitější je jak samotná rozpočtová soustava, tak rozpočtová politika. Rozpočtová politika souvisí s alokační a redistribuční fiskální funkcí státu.

Fiskální politika je součástí hospodářské politiky a slouží k ovlivňování agregátní poptávky a agregátní nabídky s cílem vyvolat žádoucí a potlačit nežádoucí účinky na celkovou produkci, tedy HDP, zaměstnanost a v neposlední řadě inflaci. Fiskální politikou se vláda snaží záměrně ovlivnit, respektive stabilizovat základní makroekonomické ukazatele. Prioritou je tedy zajištění funkce stabilizační.

Na rozdíl od rozpočtové politiky politika fiskální nepokládá vyrovnanost veřejných rozpočtů za prioritu. K dosažení výše uvedených cílů je akceptováno i deficitní hospodaření veřejných rozpočtů. Z hlediska veřejných výdajů se do fiskální politiky zahrnují pouze vládní výdaje na statky a služby, tedy výdaje, za které stát obdrží nějakou protihodnotu, ať už je to v podobě zboží, či služeb. Na výdajové straně tedy fiskální politika nepracuje ani s transfery, ani s úroky z veřejného dluhu. Na příjmové straně se jí dotýkají pouze tzv. čisté daně, jež lze definovat jako rozdíl příjmů vybraných od jednotlivých ekonomických subjektů minus transfery, které jsou z veřejných rozpočtů těmto subjektům vyplaceny.

Nicméně v této práci bude pojem fiskální politika používán i v případě, že nebude projevem prioritizace stabilizační funkce.

2.2. Vývoj fiskální politiky

Jako nástroj hospodářské politiky je fiskální politika uznávána a využívána od období hospodářské krize ve 30. letech 20. století. Tato hluboká a prakticky celosvětová krize měla závažné důsledky. Znamenala odmítnutí závěrů do té doby respektované neoklasické doktríny, která zdůrazňovala samoregulační schopnosti trhu, a byla základním motivem dalšího rozvoje ekonomického myšlení. Ve 30. letech minulého století tedy, jako reakce na hospodářskou krizi, postupně začala nabývat na významu keynesiánská ekonomie.

Vznik keynesiánské ekonomie je spojen s vydáním knihy Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz, anglického ekonoma Johna Maynarda Keynesa. Interpretace fungování rozvinuté tržní ekonomiky J. M. Keynesa se naprosto lišila od neoklasické interpretace, která doposud převládala. Nepředpokládala pružnost cen (včetně mezd) a v důsledku toho ani samoregulační schopnost ekonomiky. Dospěla tak k nutnosti vládních intervencí do hospodářství. Tyto intervence měly udržovat ekonomiku v rovnováze na úrovni potenciálního produktu, a tím vlastně zabránovat případným dalším recesím nebo krizím. Tak došlo v postavení státních rozpočtů a fiskálních politik k důležité změně. Z fiskální politiky se stal aktivní ekonomický činitel a současně tedy bylo upuštěno od zásady ekonomické

neutrality státního rozpočtu. Neznamená to ale, že původní úkol fiskální politiky ztratil na významu. Ten zůstal stejně tak významný v souvislosti s potřebou veřejných finančních zdrojů. Nakonec plnění původního fiskálního úkolu je předpokladem pro plnění úkolů ostatních, neboť bez akumulovaných peněžních prostředků nelze provádět aktivní fiskální politiku. V praktickém užití fiskální politiky v době hospodářské krize ve 30. letech využili ve Spojených státech a především potom ve Švédsku. Fiskální politika se tak následně stala běžným nástrojem hospodářské politiky.

Ovšem ve druhé polovině 20. století však neopatrnou fiskální politikou vyvstal problém nadměrných schodků státních rozpočtů, a tedy i zvyšování vládních dluhů, které v určitých zemích dosáhl závratných výšek. Například Spojené státy americké měly od 60. let 20. století nepřetržitý schodek až do roku 1997, kdy byl poprvé jejich rozpočet v přebytku. Tato situace vedla k nárůstu zájmu o vytvoření fiskálních pravidel, jimiž by se fiskální politika dostala pod kontrolu a vývoj veřejných financí se tak stal udržitelným. V Evropské unii tento proces vyvrcholil Maastrichtskou smlouvou a tzv. Paktem stability a růstu definujícími fiskální rámec, který by měl být na jednu stranu stabilizační, na stranu druhou udržitelný.

Keynesiánství si tedy udrželo svoji dominanci do 70. let 20. století, kdy hospodářská politika jako vědecká disciplína prožila další rozmach, který znamenal opětovný návrat k neoklasické tradici. Tato modernizovaná verze neoklasické teorie se už ale nestala tak silně dominantní, jako tomu bylo u keynesiánské teorie mezi 40. a 60. lety. Do popředí se tak dostal monetarismus a další teoretické koncepce, například škola racionálních očekávání, ekonomie strany nabídky a nová klasická makroekonomie. Je nutné také zmínit, že v mnoha zemích byl, jako alternativa keynesiánské ekonomie a později monetarismu, použit systém centrálně plánované ekonomiky, v níž byl ve větší či menší míře tržní mechanismus zcela opuštěn a stát hrál v ekonomice naprosto dominantní roli a celou ekonomiku prakticky řídil. I tento systém byl ovšem překonán a dnes ho uplatňuje již pouze několik zemí.

2.3. Nástroje fiskální politiky

K ovlivňování vývoje hospodářství je v systému fiskální politiky využíváno příjmové a výdajové stránky rozpočtu. Toto může být uskutečňováno prostřednictvím jednorázových rozhodnutí příslušného státního orgánu, anebo vyplývají z vývoje ekonomiky. Takto v systému fiskální politiky odlišujeme záměrná opatření a užití vestavěných stabilizátorů.

2.3.1. Diskreční opatření

Opatření záměrná (diskreční) jsou založená na jednorázovém rozhodnutí o fiskálních opatřeních, která jsou přijímána na základě současné makroekonomické situace a souvisejících okolností. Mezi opatření tohoto typu můžeme zařadit schválení struktury příjmů a výdajů na daný rok, rozhodnutí o změně ve struktuře výdajů ze státního rozpočtu, změnu daňové sazby, přesuny mezi položkami státního rozpočtu apod. Například parlament musí schválit, jaké daně a v jaké výši se budou vybírat. Každoročně schvaluje strukturu rozpočtových výdajů a jejich výši. Tyto změny dopadají na agregátní poptávku i nabídku. Tyto změny vyvolají požadované změny ve velikosti reálného produktu, zaměstnanosti i cenové hladiny.

Největší problémem ale u diskrečních opatření jsou časová zpoždění. Jde o zpoždění informační, například když se ekonomika dostává do recese. Tvůrci hospodářské politiky se o tom dozví až s určitým zpožděním, asi jedno až dvě čtvrtletí. Další zpoždění je zpoždění implementační, kdy uběhne určitý čas mezi rozhodnutím o provedení stabilizačních změn a jejich samotným provedením. A dále jsou zde zpoždění reakční, tady ekonomičtí aktéři sami na provedené opatření reagují s určitým zpožděním. Například recese trvá tři až pět čtvrtletí. To znamená, že stabilizační fiskální opatření, například snížení daní, nabývá účinnosti až v okamžiku, kdy recese již končí a ekonomika se naopak dostává do konjunktury. Zkušenosti s praktickou diskreční stabilizační politikou tak byly vesměs zklamáním.

2.3.2. Vestavěné stabilizátory

Poněkud lepší zkušenosti než s diskreční politikou jsou s vestavěnými stabilizátory. Vestavěné stabilizátory představují takové nástroje, pro které je charakteristické, že po zavedení do ekonomiky působí automaticky a nevyžadují žádná další rozhodnutí státních orgánů. Stabilizátory vláda instaluje do hospodářství, aby pomáhaly trhu zajistit efektivní využití výrobních zdrojů, a aby se skutečně vyrobený produkt co nejméně odchyloval od potencionálního produktu. Z toho vyplývá, že vestavěné stabilizátory, někdy také automatické, mají přispívat k minimalizaci výkyvů hospodářského cyklu. To znamená, že zmírňují expanzi v období vzestupu, tím, že automaticky omezují výdaje, čímž působí restriktivně. A aby zmírňovaly hloubku ekonomického poklesu automaticky zvyšují výdaje, čímž naopak působí expanzivně.

Mezi typické vestavěné stabilizátory patří progresivní daň z příjmu, pojištění v nezaměstnanosti. Je zřejmé, že progresivní zdanění při růstu důchodů jednotlivých vlastníků

výrobních faktorů snižuje jejich disponibilní důchody. Nebude tedy docházet k tak velkému růstu spotřebních výdajů. Spotřební výdaje jsou součástí agregátní poptávky, čili nebude tak docházet ani k jejímu růstu. Tak může pomáhat zabraňovat přehřátí ekonomiky, tj. situaci, kdy se ekonomika nachází na nebo těsně pod úrovni potencionálního produktu.

2.4. Funkce fiskální politiky

Fiskální politika jako taková plní tři základní funkce, které jsou objasněny v následujících řádcích.

2.4.1. Stabilizační funkce

Stabilizační funkce má za úkol usměrňování makroekonomického vývoje dané země ve smyslu ovlivňování vývoje hlavních makroekonomických veličin. Nicméně ekonomiky vyspělých zemí jsou stabilnější, než bylo obvyklé před druhou světovou válkou. Není však jasné, zdali je to důsledek stabilizačních politik nebo například jejich změněné struktury, kdy došlo k výraznému snížení váhy průmyslu na produkci. Role stabilizační politiky nebude z teoretického hlediska vyjasněna, dokud nebude vyjasněna povaha ekonomického cyklu jako takového. Některé ekonomické teorie se totiž například na recesi dívají jako na nutnou nápravu minulých chybných rozhodnutí (tzv. rakouská teorie cyklu), nebo jako na projev optimalizace ekonomických aktérů (tzv. reálná teorie cyklu). Pro reálnou teorii cyklu je recese projevem optimalizace v tom smyslu, že k recesi dochází v obdobích, kdy se lidem díky reálným faktorům (přírodním podmínkám, technologickým šokům) nevyplatí tolik pracovat, investovat a podobně. Pro zastánce zmíněných teorií je stabilizační politika nepřijatelná. Ta totiž vede buď jen k oddalování nutného očištného procesu, nebo vzdaluje ekonomické subjekty od jejich optima.

Ovšem stabilizační funkce není jedinou a hlavní funkcí fiskální politiky, dle Kubička (2006) a Slaného (2003) sem patří taktéž funkce alokační a redistribuční.

2.4.2. Alokační funkce

Do alokační funkce fiskální politiky spadá především poskytování veřejných statků a rozhodování o jejich struktuře. V případě veřejných statků existuje nutně tendence k jejich nadměrné spotřebě. Veřejné statky jsou mimo jiné veřejnými proto, že zde není možné dostatečně dobře propojit platbu za jejich užití s tím, kdo je užívá. Veřejné statky se tak lidem jeví, jakoby byly zdarma, jakoby lidé nemuseli platit žádnou dodatečnou platbu za mezní jednotku spotřebovaného statku. Z hlediska uživatelů veřejných statků je to zcela racionální

postoj. I když lidé vědí, že veřejné statky jsou nakonec hrazeny z daní, tyto daně z hlediska jednotlivce nezávisí na tom, jestli bude jednotlivec spotřebovávat dodatečné jednotky veřejného statku či nikoliv.

Zatím byla zmíněna pouze strana poptávky po veřejných statcích. Tendence k nadprodukcí veřejných statků je však často i na straně nabídky. Jestliže jsou veřejné statky sice financovány vládou, ale produkovány soukromými subjekty, je tendence k nadprodukcí zjevná. Ale tato tendence zde může být i tehdy, pokud producentem statku je složka státu. V některých případech lze nadměrnou poptávku po veřejných statcích omezit tím, že se uvalí daň na něco, co je k danému veřejnému statku komplementem. Jako například uvalení spotřební daně na benzín v případě nadužívání veřejných komunikací.

Dalším nedostatkem jsou náklady menšiny. K tomuto dochází jestliže je odsouhlaseno poskytování takového veřejného statku, s nímž ale nesouhlasí všech 100% zúčastněných obyvatel. Výsledek takového demokratického hlasování vede k tomu, že určitý veřejný statek je poskytován na úkor nesouhlasící menšiny. Není totiž možné uvalit náklady pouze na souhlasící obyvatele.

2.4.3. Redistribuční funkce

Redistribuční funkce fiskální politiky je bezesporu její nejdiskutovanější a nejspornější oblastí. Jde o to, že tvůrce fiskální politiky se snaží pozměnit rozdělení důchodů, jaké by jinak vzniklo spontánními tržními silami. Redistribuce důchodů a bohatství ve společnosti je dle Kubíčka (2006) poháněna nepřehlednými střety zájmových skupin, zmatky ohledně toho, co to je spravedlnost, dále solidaritou, idealismem, a mnohými dalšími motivy.

Ekonomové se snažili nějak distribuci důchodů a bohatství uchopit a jejich snaha je nejvíce patrná v proudu ekonomie nazývané ekonomie blahobytu. Mnohé její závěry jsou však nanejvýše sporné, protože její stoupenci často předpokládají tzv. aditivnost užítku. To je teze, jež říká, že čistě subjektivní pocity užitečnosti lze nějakým způsobem sčítat a konstruovat tak jakousi užitečnost společnosti nebo ekonomiky jako celku. Starým filosofickým základem této teze je britský utilitarismus. Aditivnost užítku je však zřejmě nepřijatelná. Jiné, vlastně také filosofické, postoje k redistribuci jsou například materiální rovnostářství a rawlsianismus. Myšlenka rovnostářství je jednoduchá a zároveň extrémní. Její stoupenci tvrdí, že lidé si nemají být rovni pouze formálně, tedy před zákonem, ale i materiálně, tj. mají dostávat stejně. Oproti tomu pozice rawlsianismu měří užitek společnosti jako celku individuálním užitekem jeho nejchudšího člena. Podle stoupenců tohoto

hodnotového východiska by si prý všichni lidé nutně zvolili jako měřítko užitku společnosti užitek jejího nejchudšího člena, kdyby byli schopni zcela odhlédnout od svého současného postavení, jaké ve společnosti zastávají.

Zřejmě většina ekonomů se však dnes domnívá, že konstruovat něco jako užitek společnosti je zbytečné. Ať už by byl tento celospolečenský užitek měřen jako součet užitek, rovností nebo nerovností nebo užitek nejchudšího člena. Přesto existuje i pro ně alespoň nějaké kritérium distribuce důchodů nebo bohatství. Tímto relativně široce přijímaným kritériem je takzvaná paretovská efektivnost. Rozdělení zdrojů je paretsky efektivní, jestliže není možné dané zdroje přerozdělit tak, aby se někomu pomohlo a zároveň aby se nikomu neublížilo. Pokud naopak je možné přerozdělit zdroje tak, že se nikomu neublíží a zároveň někomu pomůže, potom taková situace je paretsky neefektivní. Dílčí závěr ohledně redistribuce bohatství a důchodů je, že redistribuci lze vědecky spíše jen popisovat, vysvětlovat její příčiny a důsledky, nelze ji však vědecky hodnotit.

2.5. Decentralizace funkcí veřejných financí

Nicméně uvedené tři funkce veřejných financí není vhodné vždy realizovat centralizovaně. Následně jsou tedy uvedeny některé případy jejich decentralizace, jež vychází z názoru Jílka (2004).

- **Alokační funkce**

Decentralizace alokační funkce znamená, že veřejné statky nejsou zajišťovány výhradně na státní úrovni, ale na jejich zabezpečení se podílí také nižší vládní úrovně a jednotlivé úrovně územní samosprávy. To plyne z prostorového omezení užitku jednotlivých veřejných statků. Existují veřejné statky jejichž užitek plyne pro všechny obyvatele státu, jako například obrana. Takové statky by měly být zajišťovány na celostátní úrovni. Potom jsou to statky, jejichž užitek mají jen obyvatelé určitého prostorově omezeného území, jako je pouliční osvětlení. Ty by se měly zajišťovat na úrovni místní.

Popsané prostorové vlastnosti veřejných statků zadávají podnět k existenci víceúrovňového fiskálního systému, čili existenci více vlád. Každá z těchto vlád má za úkol zabezpečovat ty statky, jejichž užitek se projeví na jejím území. Obyvatelé daného území by měli za veřejné statky, jež jim příslušná úroveň vlády zajišťuje, platit. Z toho plyne potřeba

zavedení jak celostátních daní, tak daní místních. Na tomto základě má být rozhodnuto, které daně jsou vhodné pro tu kterou vládní úroveň. Při využití alokační funkce na různých vládních úrovních je nezbytné jednoznačně rozhodnout, zda mají být veřejné statky zabezpečovány státem a financovány ze státního rozpočtu nebo mají být zabezpečovány decentralizovaně jednotlivými stupni územní samosprávy a financovány z jejich rozpočtů.

Částečná decentralizace zabezpečování veřejných statků se doporučuje z důvodu, že nižší vládní úrovně mohou lépe a efektivněji reagovat na specifika lokální a regionální ekonomiky, jelikož mají podrobnější informace o stavu ekonomiky a o potřebách obyvatelstva na daném území. Mohou lépe poznat preference občanů včetně ochoty podílet se na financování veřejných statků, ať už prostřednictvím daní či uživatelských poplatků. Povinností ústřední vlády nýbrž je zabezpečit standardní úroveň veřejných statků na celém území státu. Centralizovaným způsobem jasně mají být, podle teorie fiskálního federalismu, zabezpečovány a financovány takové veřejné statky, z nichž mohou čerpat užitek obyvatelé celého státu. Obce mohou také zabezpečit národní veřejné statky, z nichž mohou mít užitek občané celého státu, jako základní vzdělání, zabezpečení výstavby a údržby silnic.

- **Redistribuční funkce**

Jelikož územní samosprávy nemají zákonodárnou moc, a proto mohou přerozdělovat pouze omezeným způsobem, redistribuční funkce je centralizována na státní rozpočet. Například místní správa s vysokou koncentrací obyvatel s nízkými důchody, by musela vybírat mnohem vyšší daně než prosperující oblast. To by pak mělo za následek přesun skupin obyvatel s vyššími důchody do bohatších oblastí s nižšími daněmi. Výsledkem by byly ohromné rozdíly v důchodech.

- **Stabilizační funkce**

Obce a regiony jsou zapojeny do této funkce tak, že se snaží vytvářet podmínky pro fungování soukromého sektoru, čímž dochází ke zvyšování pracovních příležitostí v soukromém sektoru.

Na tyto decentralizačními praktiky navazuje následující osvětlení teorie fiskálního federalismu.

2.6. Fiskální federalismus

V úvodu do této problematiky je nezbytné vyjasnit význam slova federalismus. Pověšinou je toto slovo vnímáno pouze jako politické či politologické paradigma. V tomto případě je ale federalismus vnímán jako znak mnohovýstvého veřejného sektoru, jež existuje jak ve federativních, tak v unitárních státech. Ekonomická teorie tedy používá termínu federalismus proto, že fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé stupně řízení, což implikuje představu federativního rozdělení funkcí. Jednoduše lze fiskální federalismus popsat jako vícestupňové uspořádání soustavy veřejných rozpočtů a definování vztahů mezi nimi.

2.6.1. Vývoj teorie fiskálního federalismu

Teorie fiskálního federalismu vznikla po 2. světové válce zásluhou zejména anglosaských ekonomů. Ve většině zemí začalo docházet v tuto dobu k rozdělování kompetencí mezi státní a uzemní úroveň. Nicméně existují také země, kde byly tyto kompetence rozděleny již dávno před vznikem teorie. Takovým příkladem je třeba Švédsko, kde byly zřízeny autonomní celky už v roce 1862.

S termínem fiskální federalismus přišel poprvé Robert A. Musgrave ve své knize z roku 1959 *The Theory of Public Finance*. V knize je možno se setkat pouze s velmi hrubým naznačením toho, co později sám Musgrave a jeho následovníci, především pak Wallace E. Oates, rozpracovali do plné sofistikované teorie. Musgrave poukazuje na skutečnost, že různé úrovně vlády mají vůči sobě navzájem komparativní výhody při vykonávání jednotlivých fiskálních funkcí. Díky tomuto faktu je pak možné uskutečňovat analýzu veřejných rozpočtů a interpretovat závěry ohledně optimalizace poskytování veřejných statků na jednotlivých vládních úrovních. Zvyšování efektivnosti je možno dosáhnout více způsoby, fiskální federalismus se však soustředí na zkoumání a zefektivnění finančních vazeb a toku mezi ústřední vládou a nižšími správními úrovněmi. Zabývá se efektivním přiřazením příjmů, rozdělením odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivé úrovně fiskálního systému.

Zkoumá tedy příčiny neefektivní alokace finančních prostředků a hledá nástroje a způsoby zvýšení této efektivnosti. Fiskální federalismus také souvisí se stanovením daňové pravomoci na jednotlivých vládních úrovních a s využíváním transferů neboli dotací. Konečně hledá optimální míru decentralizace funkcí veřejných financí – alokační, redistribuční a stabilizační s cílem zvýšení efektivnosti při jejich využívání. Jinými slovy, jde

dle Pekové (2004) o rozhodování, které kompetence, jež mají souvislost s výkonem veřejných financí, je vhodné ponechávat na centralizované státní úrovni, a které je naopak výhodné delegovat na nižší vládní úrovně.

Od počátku 80. let 20. století se fiskální decentralizace, či snaha o ni, stala typickým trendem v různých částech světa. Kanada, Čína a mnoho dalších zemí provedlo, či provádí změny posilující samostatnost decentralizovaných úrovní vlády. Také v zemích Evropské unie došlo k přesunu některých výdajových i daňových kompetencí na regionální a místní vlády. Nadnárodní instituce, jako OECD, OSN a Světová banka aktivně podporují fiskální decentralizaci v rozvíjejících se zemích a ve východoevropských tranzitivních ekonomikách s cílem napomoci ekonomickému a sociálnímu rozvoji a transparentnosti ve veřejném sektoru.

Nicméně současný trend, jež směřuje k decentralizaci veřejné správy a fiskálního systému, nebyl vždy přijímán s takovou samozřejmostí, kterou máme možnost pozorovat nyní. Dnešní doba si ale sama žádá jistou úroveň decentralizace a postupně zvyšuje její důležitost. V teorii i praxi je, především v anglosaských zemích, věnována intenzivní pozornost analýze postavení územní samosprávy a úkolům, které mají její jednotlivé úrovně zajišťovat. Je možno sledovat neustálý nárůst složitosti struktur na všech úrovních vlády.

2.6.2. Modely fiskálního federalismu

Další text bude zaměřen na teoretické modely fiskálního federalismu. Protože stejně jako existuje množství států, tak existuje stejně velké množství modelů fiskálního federalismu. To je dáno neopakovatelným sociokulturním vývojem. Budou tedy zmíněny některé základní charakteristiky, které odráží společnou podstatu všech jednotlivých modelů. Modely se liší ve způsobu tvorby zdrojů na příjmové stránce rozpočtů, což následně ovlivňuje také možnosti jednotlivých rozpočtů na straně výdajové. Modely se vyskytují pouze v teoretickém vymezení s výjimkou modelu kombinovaného, který je reálný. Modely lze rozdělit na vertikální a horizontální.

2.6.2.1. *Horizontální model*

Horizontální, někdy také kooperativní, federalismus je založen na společném federálním zákonodárství, a to také ve finanční oblasti. Finanční uspořádání u horizontálního modelu dělby funkcí používá především přerozdělení společných příjmů, jako například daně z přidané hodnoty, daně z příjmu a podobně, zejména mezi federací a země. Daňová politika i daňová legislativa je tudíž jednotná a centralizovaná.

Horizontální model využívá institucionalizovaný způsob společného rozhodování a dělení odpovědnosti doplněný společným plánováním a financováním. Mezi jednotlivými územími dochází k vyrovnání nutných finančních zdrojů, které se liší v důsledku rozdílné daňové kapacity. Vyrovnání je zajištěno prostřednictvím vyšších příspěvků těch zemí, jejichž daňová kapacita je vyšší oproti předem stanovenému klíči. V souhrnu se pak platby finančně silnějších zemí rovnají příjmům finančně slabších zemí ve federaci.

2.6.2.2. *Vertikální model*

Vertikální model fiskálního federalismu se v anglosaských zemích někdy označuje jako model nezávislého vrstveného dortu. Federativní uspořádání funguje na zásadách spolupráce a kontroly jednotlivých zemí federace. Jde o rozdělení moci, přičemž centrální rozhodování je provázáno decentralizovaným výkonem funkcí. Centrální administrativa je povětšinou méně rozvinutá. Takovýto systém však vyžaduje silný národní konsensus.

Podoby vertikálního modelu fiskálního federalismu mohou být:

- Centralizovaný model fiskálního federalismu

Centralizovaný model fiskálního federalismu je specifický velmi nízkou měrou soběstačnosti nižších úrovní, neboť nejvýznamnější veřejné příjmy zejména potom daňové, plynou do státního rozpočtu. V tomto modelu je soběstačný jen ústřední rozpočet. Dále dochází k finančním vztahům mezi rozpočty v rozpočtové soustavě po vertikální ose. Prostřednictvím dotací, zejména účelových, může stát silně ovlivňovat činnost a hospodaření nižších vládních úrovní. Přerozdělovací vztahy v rozpočtové soustavě jsou rozsáhlé.

- Decentralizovaný model fiskálního federalismu

Naproti tomu decentralizovaný model fiskálního federalismu je založen na úplné finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní, to znamená i jednotlivých stupňů územní samosprávy, včetně obcí, bez existence přerozdělovacích procesů uskutečňovaných prostřednictvím dotací uvnitř rozpočtové soustavy. Tato soběstačnost ovšem během rozpočtového období kolísá. Problémem je tu rozdílná daňová kapacita a rozdílný daňový výnos menších a zaostalejších územních celků. Stát nemá možnost tyto rozdíly nějakým způsobem korigovat. Čistý decentralizovaný model fiskálního federalismu se v praxi nevyužívá. Jedná se o teoretický model.

- Kombinovaný model fiskálního federalismu

V praxi se ovšem většinou využívá kombinovaný model v němž se uplatňuje určitá kombinace prvků vertikálního a horizontálního modelu fiskálního federalismu. Každá vládní úroveň má vyčleněny své vlastní příjmy, které jsou doplněny o dotace z rozpočtu vyššího, zejména ze státního. Prostřednictvím přerozdělovacích procesů, formou dotací, stát zmírňuje nerovný daňový výnos v jednotlivých regionech a obcích a umožňuje tak územní samosprávě na celém území státu zabezpečovat základní lokální a regionální veřejné statky ve srovnatelné kvalitě a současně může alespoň v minimální míře ovlivňovat rozhodování územní samosprávy.

V tomto modelu mohou převládat centralizační prvky, přičemž většina příjmů plyne do státního rozpočtu a z něho jsou poskytovány dotace rozpočtům ostatním. Nebo převládají prvky decentralizační, kdy se posiluje postavení územní samosprávy, a proto jsou územním rozpočtům vymezeny větší příjmy. Kombinovaný model tedy v různé míře centralizuje některé veřejné příjmy do státního rozpočtu a některé decentralizuje do rozpočtů jednotlivých stupňů územní samosprávy.

Ve vymezení definice fiskální politiky nepanuje shoda mezi ekonomy, avšak shodují se na třech základních funkcích fiskální politiky, a to funkci alokační, redistribuční a stabilizační. Ve vývoji fiskální politiky se střídaly různé přístupy, a to v souvislosti se světovou ekonomikou. Stále proti sobě stojí dva rozdílné názory, a to názor klasiků, že trh je samoregulační, a oproti nim keynesovská teorie, která upřednostňuje vládní intervence do hospodářství.

Nicméně základní funkce veřejných financí není vždy nejvhodnější provádět centralizovaně, a proto dochází k jejich decentralizaci, a to také v souvislosti s teorií fiskálního federalismu. Fiskální federalismus je vícestupňové uspořádání soustavy veřejných rozpočtů a definování vztahů mezi nimi. Existuje mnoho různých modelů fiskálního federalismu stejně jako existuje množství států. Obecně je lze rozdělovat na modely fiskální a horizontální.

3. Fiskální politika v EU a společný rozpočet EU

Hlavním nástrojem fiskální politiky v EU je společný rozpočet. Financování aktivit v Evropské unii a správa společného rozpočtu je příkladem modifikovaného fiskálního federalismu. Finanční a rozhodovací kompetence jsou rozděleny mezi různé rozhodovací stupně EU. Ze společného rozpočtu jsou financovány takové aktivity a projekty, na které jednotlivé členské země nemají dostatek finančních prostředků, přičemž jsou v zájmu celé EU. Na druhé straně lokální potřeby jsou uspokojovány prostřednictvím národních, regionálních nebo komunálních financí. Toto je tedy podstata fiskálního federalismu v EU. Jak uvádí například Kučerová (2010) fiskální federalismus EU je praktikováním právě principu subsidiarity.

V roce 1991 v Maastrichtu byla založena EMU¹, což znamenalo milník v dlouhodobém procesu integrace. Avšak zároveň bylo rozhodnuto, že ostatní činnosti ekonomické politiky zůstanou na národní úrovni. Byla nastíněna cesta k měnové unii, ale současně byl kladen velký důraz na disciplinu národních fiskálních politik. Není žádných pochybností o nutnosti provázanosti fiskální a monetární politiky, ale problémem je, že na jedné straně se prosazuje jediná monetární politika měnové unie a na straně druhé fiskální politika jejích autonomních členů.

Proto se hledá nástroj propojení nadnárodní monetární politiky s decentralizovanou fiskální politikou. Tento problém je řešen v Paktu stability a růstu. Předpokládá se, že základní odpovědnost za fiskální politiku v rámci hospodářské politiky zůstává na národní úrovni. Rozpočet EU totiž zůstává příliš malý na to, aby mohl naplnit významnou úlohu makroekonomické stabilizace, redistribuce a alokace. Decentralizovaný systém fiskální politiky je udržován vedle sjednocené monetární politiky.

3.1. Rozpočet EU

Rozpočet Evropské unie slouží k financování politik EU a k finančnímu zajištění fungování unie jako takové. Spadají sem veškeré její cíle, například fungování vnitřního trhu,

¹ EMU - Economic and monetary union. Hospodářská a měnová unie. Soubor pravidel hospodářských politik a měnové politiky vedoucích k zavedení společné měny. HMU se skládá ze dvou částí, a to hospodářské (koordinace hospodářských politik a veřejné finance) a měnové. Vývoj HMU byl završen vznikem a zavedením společné měny Euro: k datu 1. ledna 1999 v nehmotné podobě a následně 1. ledna 2002 byly do volného měnového oběhu uvedeny eurobankovky a mince.

oblast zemědělství, regionální a strukturální politika, doprava, životní prostředí, vzdělání, kultura, věda a výzkum, zahraniční a bezpečnostní politika, koordinace spolupráce policejních a justičních orgánů apod.

3.1.1. Vývoj rozpočtu EU

Římská smlouva z roku 1957, jež založila Evropské hospodářské společenství a všechny její následné revize rozšířily záběr činností Evropské unie daleko za hranice uhelného, ocelářského nebo jaderného průmyslu. Toto přenášení pravomocí na nadnárodní orgány si vyžádalo potřebné finanční krytí v podobě společného rozpočtu. Ten je hlavním nástrojem pro financování politik unie. Ovšem až do roku 1967 mělo každé ze tří společenství rozpočet vlastní. Tyto rozpočty se řídili se vlastními pravidly týkající se jak příjmové, tak i výdajové strany. Nicméně s působením od července 1967 byla Slučovací smlouvou institucionálně sloučena všechna tři Společenství s jedním hlavním rozpočtem. Jedinou výjimku tvořil operativní rozpočet ESUO, který po celou dobu jeho existence zůstal mimo rozpočet Evropské unie. Přesto se i nadále charakter příjmů i výdajů společného rozpočtu významně liší od struktury rozpočtů členských států nebo od struktury federálních rozpočtů. Dle Königa (2009) více připomíná určitou formu široce zaměřeného fondu než skutečný rozpočet postupně se federalizujícího ekonomicko-politického útvaru.

3.1.2. Sestavování rozpočtu EU

Společný rozpočet připravuje Komise, konkrétně generálství ředitelství pro rozpočet. Vždy jsou dodržována pravidla konzultace s Radou a Parlamentem, jež mají právo rozpočet schvalovat a měnit. Díky tomu jsou Rada EU a Evropský parlament souhrnně označovány jako rozpočtový orgán. Kromě toho je rozpočet vzhledem ke své závažnosti součástí celého komplexu dohod, které musí být potvrzeny nejenom Radou ECOFIN, ale i Radou ministrů zahraničních věcí. Dále v procesu asistují stálé reprezentace členských zemí a rozpočtový výbor složený ze zástupců jednotlivých států. Vyjednávání o budoucím rozpočtu jsou velmi náročné jak z hlediska obsahového, tak i časového.

Evropský parlament, Rada EU, Evropský soudní dvůr, Účetní dvůr, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, Ombudsman, Evropský úřad pro dohled nad ochranou dat má povinnost zaslat do 1. července Komisi a rozpočtovému orgánu odhad svých budoucích příjmů a výdajů. Také samotná Komise posílá odhad svých příjmů a výdajů rozpočtovým orgánům. Před tím než Komise zveřejní předběžný návrh rozpočtu, svolává třístranné zasedání, kde spolu s Radou a Parlamentem projednává priority rozpočtu daného roku.

Do 1. září má Komise za úkol předložit Radě předběžný návrh rozpočtu obsahující souhrn příjmů a výdajů pro Unii jako celek. Ještě než Rada učiní své rozhodnutí o tomto návrhu, dochází k třístrannému zasedání. Jeho účelem je sblížení názorů rozpočtového orgánu v otázce povinných a nepovinných výdajů. Následně dochází k prvnímu čtení, kdy Rada začíná jednat o předběžném návrhu rozpočtu.

Poté co Rada rozhodne kvalifikovanou většinou, musí být tento návrh předložen do 5. října Parlamentu. Prvnímu čtení v Evropském parlamentu může opět předcházet nové třístranné zasedání k vyjasnění. Parlament v prvním čtení může většinou poslanců doplnit nepovinné výdaje, popřípadě změnit povinné výdaje absolutní většinou odevzdaných hlasů. Avšak jestliže Parlament do 45 dnů nenavrhne změny či doplňky návrhu, je rozpočet s konečnou platností schválen. Případně upravený návrh se projednává zpět v Radě. Rada ovšem nemusí takto pozměněný návrh přijmout a v tomto případě dochází ke druhému čtení. Po konzultacích s Komisí má Rada ve své pravomoci změnit kvalifikovanou většinou jakýkoliv doplněk přijatý Parlamentem. Rada definitivně určuje celkovou velikost povinných výdajů.

Po schválení návrhu v Radě se opět koná třístranné zasedání, avšak už se týká jen nepovinných výdajů, ty povinné už jsou totiž stanoveny. Druhé čtení v Parlamentu znamená konečné rozhodnutí o nepovinných výdajích. Nicméně do patnácti dnů po předložení tohoto návrhu Parlament může absolutní většinou hlasů svých poslanců a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů doplnit nebo zamítnout změny v nepovinných výdajích provedené Radou a schválit rozpočet. Poté předseda Parlamentu vyhlásí, že je rozpočet definitivně schválen. V opačném případě může Parlament ze závažných důvodů rozpočet jako celek zamítnout a požadovat nový návrh. Může tak dojít k situaci, že do začátku rozpočtového roku není rozpočet schválen, v takovémto případě nastává režim rozpočtového provizoria. Během provizoria se smí vydávat z rozpočtu nejvýše jedna dvanáctina objemu rozpočtu předchozího roku.

3.1.3. Rozpočtové zásady

Pro jasná pravidla tvorby a provádění rozpočtu EU je stanoveno nařízením Rady č. 1605/2002, dostupné z [Europy \(2010a\)](#), devět základních zásad rozpočtového zákona. Výchozí zásadou je princip ročního rozpočtu, přičemž rozpočet je sestavován na jeden rok a platí vždy od 1. ledna do 31. prosince daného roku. Nicméně mohou být sestavovány i víceleté finanční výhledy, jak bude popsáno níže. Druhou zásadou společného rozpočtu je zásada vyrovnanosti,

v němž je stanovena povinnost rovnováhy příjmů a výdajů rozpočtu. EU není oprávněna půjčovat si prostředky na krytí deficitních rozpočtů. Případný deficit musí uhrazen z rozpočtu následujícího roku. Přebytek je také převáděn do dalšího finančního období.

Dalšími zásadami, jež spolu souvisí, jsou jednotnost a správnost rozpočtu. Tato pravidla udávají, že všechny příjmy a výdaje musí být správně zahrnuty v jediném dokumentu, aby mohly být efektivně kontrolovány. Jako pátá zásada je uváděna zásada obecnosti neboli univerzality, z níž vyplývá, že položky rozpočtu nesmí být mezi sebou navzájem nijak kompenzovány. Příjmy nesmí být vyhrazeny určitým výdajům a ve finančním plánu se nesmí vyskytovat žádné skryté fondy. Šestou zásadou vytváření společného rozpočtu je zásada specifikace, která předpokládá, že každá položka musí být určena na konkrétní cíl, aby se zamezilo záměně položek. Rozpočet EU má proto pevnou strukturu obsahující horizontální i vertikální dělení, jak bude popsáno níže. Další zásadou je zásada zúčtovací jednotky, tedy jednotky euro, v níž je rozpočet jak navrhován, tak posléze prováděn. Za osmou zásadu utváření společného rozpočtu je považována zásada řádného finančního řízení. Ta udává, že rozpočtové výdaje musí být užity v souladu se zásadami hospodárnosti, užitku a účinnosti. Poslední devátou zásadou sestavování společného rozpočtu je zásada průhlednosti. Toto pravidlo udává Unii povinnost zveřejnit rozpočet do tří měsíců od jeho přijetí v Oficiálním věstníku EU. Rovněž zde musí každá instituce zveřejňovat účetní závěrky včetně zpráv o finančním řízení.

3.2. Struktura rozpočtu

Podoba rozpočtu se v určitých cyklech mění, následně bude popsána struktura současného rozpočtu EU, jež je od roku 2007 prezentována v podobě pěti kategorií příjmů a šesti kategorií výdajů.

Už od roku 1988 nedošlo k výrazné reformě zdrojů rozpočtu, kdy by byl zaveden nový zdroj popřípadě některý ze stávajících zrušen. Naproti tomu ve struktuře výdajů došlo ke značným změnám. Výdaje rozpočtu byly už od uvedeného roku 1988 plánovány vždy na dobu určitou. V roce 2007 v platnost vstoupil nový střednědobý rozpočtový plán, tzv. finanční perspektiva, sjednaná na období 2007 - 2013. Tato změna znamenala nové názvy výdajových kategorií, avšak při jejich podrobnějším přezkoumání je zřejmé, že k žádným zásadním věcným změnám ve výdajích nedošlo.

3.2.1. Příjmy rozpočtu

Počátky evropské integrace, a tedy i počátky vzniku nějakého společného rozpočtu sahají do 50. let minulého století. Konkrétně jde o vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli v roce 1951. ESUO bylo financováno prostřednictvím poplatků odváděných podniky uhelného a ocelářského průmyslu. Ovšem již v roce 1957 došlo ke změně v souvislosti s vytvořením Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii. Došlo k rozšíření rozsahu působnosti Evropských společenství a tím se také samozřejmě zvýšily nároky na finanční zdroje. Podle zakládající smlouvy EHS se financování uskutečňovalo prostřednictvím příspěvků zakládajících států daných dle jejich velikosti. Německo, Francie, Itálie financovaly každý 28 % rozpočtu, Belgie a Nizozemsko 7,9 % a pak Lucembursko 0,2 % rozpočtu. Avšak jak uvádí Fiala, Pitrová (2009) už Římské smlouvy uváděly možnosti pozdějšího nahrazení národních příspěvků, a to systémem vlastních zdrojů, do něhož by příjmy plynuly automaticky.

K tomuto nahrazení došlo v Lucemburku roku 1970 prostřednictvím Rozhodnutí Rady ES o nahrazení finančních příspěvků členských států vlastními zdroji Společenství. Tyto vlastní zdroje tvořily tři pilíře, první dva jsou označovány jako tradiční vlastní zdroje. Prvním jsou dávky uvalené v rámci společné zemědělské politiky na zemědělské produkty dovážené do EU ze třetích zemí a dávky vybírané od producentů cukru a izoglukózy.

Druhý tradiční vlastní zdroj tvoří cla na zboží vstupující do EU, jež podléhají společnému celnímu sazebníku. Třetím a posledním zdrojem je část DPH odvedené z harmonizovaného vyměřovacího základu členských zemí. Avšak v souvislosti s kritikou regresivnosti DPH a nedostatečností těchto zdrojů byl v roce 1988 zaveden další zdroj rozpočtu. Šlo o příspěvek z hrubého národního produktu (HNP²) v tržních cenách. Ovšem od roku 2002 už jde o hrubý národní důchod (HND³).

Kromě vlastních zdrojů jsou příjmy společného rozpočtu tvořeny také zdroji označovanými jako zdroje ostatní. Jejich výnosy už však nejsou stabilní a jejich skladba je značně různorodá. Jsou tvořeny přebytky rozpočtu předcházejícího roku, poplatky za administrativní činnost institucí, pokuty, úroky z prodlení, daně z příjmu zaměstnanců

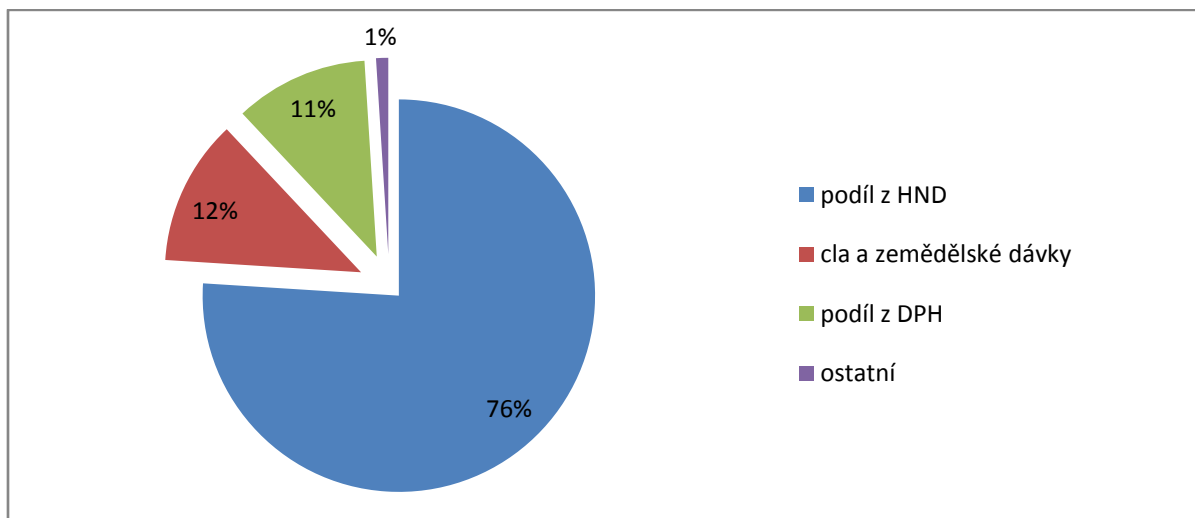
²HNP Hrubý národní produkt. Celková produkce země vyrobená národními firmami příslušné země, ať již v zemi samé nebo v zahraničí.

³HND - Hrubý národní důchod (v kupních cenách) představuje úhrn prvotních příjmových důchodů rezidentských institucionálních jednotek : náhrady zaměstnancům, daně z výroby a z dovozu minus dotace, důchody z vlastnictví, hrubý provozní přebytek a hrubý smíšený důchod. HND se rovná HDP plus prvotní důchody, které mají být přijaty rezidentskými jednotkami od nerezidentů minus výdajové prvotní důchody, které mají být placeny rezidentskými jednotkami nerezidentům.

institucí EU apod. Podíl ostatních zdrojů v čase značně kolísal mezi 1 a 19 %. Přestože následující léta znamenaly různé úpravy systému vlastních zdrojů, uvedená struktura čtyř vlastních zdrojů platí v podstatě dodnes. A v následujícím textu budou dále popsány.

V následujícím Grafu 3.1 je znázorněno složení zdrojů rozpočtu. Nejvíce, celých 76 % zdrojů je tvořeno příjmy z HND.

Graf. 3.1: Složení příjmů rozpočtu EU za rok 2010 (v %)



Zdroj: Euroskop (2011a), vlastní zpracování.

3.2.1.1. Cla a zemědělské dávky

Cla a zemědělské dávky jsou uplatňovány v souvislosti se společnou zemědělskou a obchodní politikou EU vůči třetím zemím, a také jde o dávky z cukru a izoglukózy. Společná zemědělská politika jednoznačně upřednostňuje unijní zemědělskou produkci před dovozem ze třetích zemí. Tito dovozci při vstupu na unijní trh musí platit dávky, jež dorovnávají jejich nižší ceny na úroveň cen intervenčních v EU. Ze společné zemědělské politiky jde o zmíněnou oblast cel. EU je celní unie se společným celním sazebníkem ve vztahu ke třetím zemím. V podstatě je tedy jedno, přes který členský stát zboží zatížené dovozním clem vstupuje, jelikož všude platí tentýž sazebník.

Podíl jednotlivých zdrojů rozpočtu se samozřejmě v průběhu let měnil a vyvíjel. Cla a zemědělské dávky neustále klesají. Děje se tak v souvislosti s postupující liberalizací světového obchodu, vzrůstající soběstačností Unie a snižováním cel na dovoz do EU. To znamená, že mají neustále nižší hodnotu, což je také důvod zvyšování významu ostatních zdrojů.

3.2.1.2. *Dávky daně z přidané hodnoty*

Také tento zdroj rozpočtu se výrazným způsobem vyvíjel. V roce 1979, v němž byl poprvé uplatněn, tvořil přes 30 % rozpočtu. Avšak rozhodnutím z května 1985 byla maximální výše tohoto zdroje zvýšena na 1,4 % vyměřovacího základu oproti původnímu 1 %. Na konci 80. let 20. století podíl na DPH představoval 50 až 60 % rozpočtu Společenství, v roce 1986 to bylo dokonce 66 %.

Oprávněná kritika tohoto zdroje však poukazovala na to, že daní z přidané hodnoty jsou nejvíce zatíženy země s vyšší spotřebou a malými úsporami. Proto docházelo od roku 1999 ke snižování hranice ze 1,4 % až na současných 0,5 %. Souběžně byla omezena také velikost vyměřovacího základu, a to na maximálně 50 % HNP členského státu. Z toho vyplývá, že i v tomto případě dochází postupnému poklesu významu těchto dávek jako zdroje příjmů.

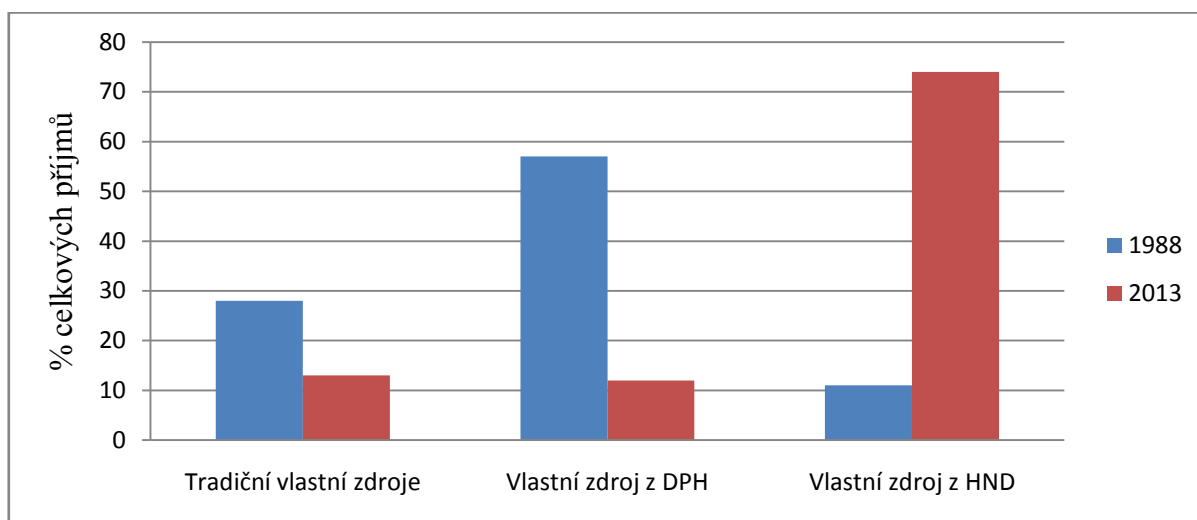
3.2.1.3. *Dodatkový zdroj příjmů*

Posledním vlastním zdrojem společného rozpočtu je proporcionální příspěvek z hrubého národního produktu, od roku 2002 důchodu, vyjádřeného v tržních cenách. Jeho zřízení v roce 1988 znamenalo východisko z nouzové situace. Avšak tento zdroj už není automatický, jak je tomu v předchozím případě, ale je nezbytné o příslušné prostředky členské země žádat. Také tento zdroj ale podléhá limitům, které jsou určeny pro celý objem vlastních příjmů. Při zavedení v roce 1988 tyto limity činily 1,14 % HNP vyprodukovaného ve Společenství, po roce 1992 už 1,27 % HNP.

Dodatkový zdroj, jak uvádí Fiala a Pitrová (2009) se původně vypočítával z HNP, ale v roce 2002 byl nahrazen ukazatelem HND. Podle čl. 2 odst. 7 rozhodnutí Rady 2000/597/ES o systému vlastních zdrojů Evropských společenství se hrubý národní produkt (HNP) v tržních cenách považuje za rovný hrubému národnímu důchodu (HND) stanovenému Komisí při použití Evropského systému hospodářských účtů.

Hlavním zdrojem financí v rozpočtu EU je nyní zdroj založený na HND členských států. Postupem času rostl a překonal zdroje ostatní, tj. cla a zemědělské dávky a zdroj vycházející z DPH. Systém vlastních zdrojů prodělal od prvního finančního rámce značnou změnu, jak je znázorněno v Grafu 3.2. V roce 1988 představoval zdroj HND méně než 11 % financování EU v porovnání s 28 % pocházejícími z cla a zemědělských dávek a 57 % tvořenými zdrojem z DPH. V roce 2013 bude zdroj HND pravděpodobně představovat 74 % financování EU oproti 13 % pocházejícím z cel a zemědělských dávek a 12 % ze zdroje DPH.

Graf 3.2 : Struktura příjmů (1988/2013)

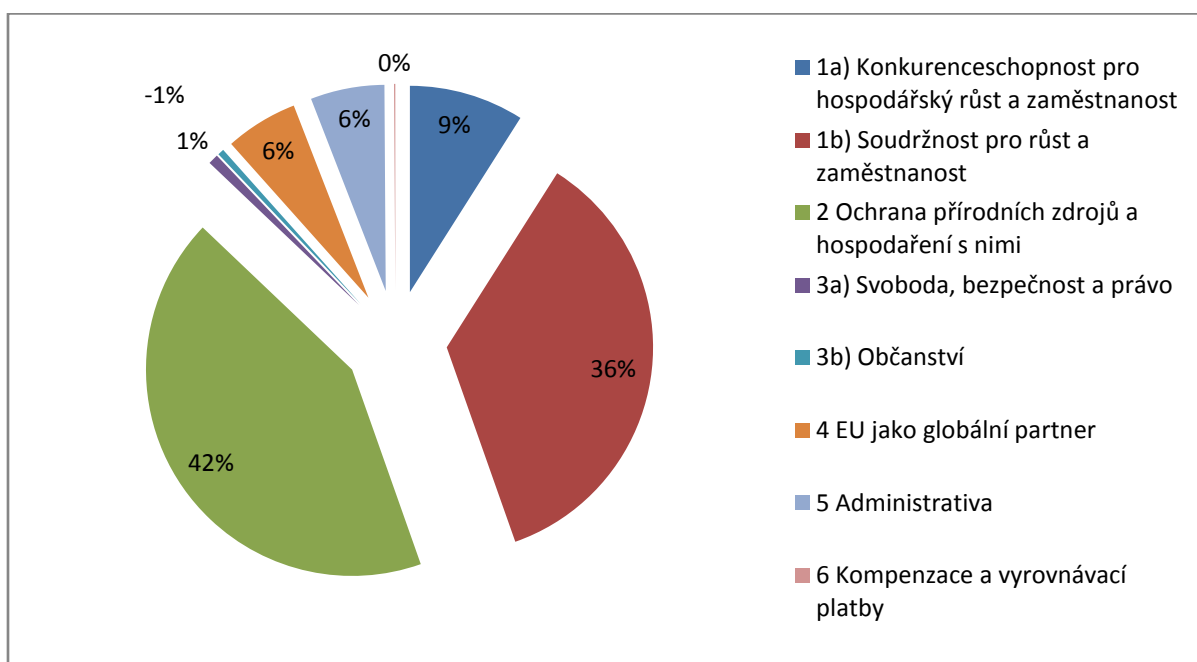


Zdroj: Europa (2010b), vlastní zpracování.

3.2.2. Výdaje rozpočtu

Roční výdaje rozpočtu Evropské unie dosahují v průměru pouze 1 % HND EU (to je přibližně 235 eur na osobu). Jsou rozděleny do širších kategorií, tzv. okruhů, a jsou odrazem aktuálních výzev a priorit, které si Unie v daném období stanovila. Výdaje rozpočtu Unie jsou ve finančním období 2007 - 2013 rozděleny do šesti hlavních rozpočtových okruhů. Uvedený Graf 3.3 jasně vystihuje priority tohoto období v podobě výdajů do jednotlivých okruhů.

Graf 3.3 : Výdaje rozpočtu EU ve finanční perspektivě 2007 - 2013 (v %)



Zdroj: Europa (2010c), vlastní zpracování.

3.2.2.1. *Udržitelný růst*

První okruh výdajů Udržitelný růst je členěn na dva podokruhy, a to 1a) Konkurenceschopnost pro hospodářský růst a zaměstnanost a 1b) Soudržnost pro růst a zaměstnanost. Evropská unie si totiž na programovací období 2007 - 2013 jako jeden z hlavních hospodářských cílů vytyčila stát se vysoce konkurenceschopnou ekonomikou. To znamená v podokruhu 1a) rostoucí náklady na vzdělání, podporu podnikání, výzkum, energetickou a dopravní politiku, rozvoj informační společnosti a médií, celní a daňovou politiku, politiku zaměstnanosti a sociálních věcí, ochranu hospodářské soutěže apod. Podokruh 1b) je zase spojen s výdaji na politiku hospodářské a sociální soudržnosti zahrnující především podporu rozvoje nejchudších regionů EU, ale také územní spolupráci napříč členskými státy EU včetně podpory růstu konkurenceschopnosti regionů bohatších.

3.2.2.2. *Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi*

V případě výdajů už od počátků financování Společenství rozhodně dominují prostředky směřující na společnou zemědělskou politiku. Jak udává Šrein (2002), to, že EU vydává značnou část svých prostředků na udržení jedné společné politiky má dopad nejenom na strukturu rozpočtu, ale má také politický rozměr. Postupné snižování podílu prostředků vynakládaných na SZP znamená pro Parlament rozšíření možnosti podílet se na koncipování rozpočtové strategie. Zemědělské výdaje totiž spadaly do kategorie závazných výdajů, které Parlament nemohl ovlivňovat. Nicméně současné období 2007 - 2013 znamenalo přejmenování okruhu Zemědělství, z minulého období, na současný okruh 2 Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi. Toto označení je mnohem širší a zahrnuje nejen výdaje, jež souvisí s trhem a přímými platbami (tedy SZP), ale také rozvoj venkova, rybolovnou politiku a ochranu životního prostředí. Druhý okruh se bude období 2007 - 2013 na výdajích evropského rozpočtu podílet v průměru téměř 43 %. Ovšem se související reformou SZP bude postupně klesat váha financí vynakládaná na tuto oblast. Naproti tomu se budou zvyšovat výdaje na ochranu životního prostředí a na boj se změnami klimatu.

3.2.2.3. *Občanství, svoboda, bezpečnost a právo*

Okruh třetí s názvem Občanství, svoboda, bezpečnost a právo je také složen ze dvou podokruhů, jimiž jsou podokruh 3a) Svoboda, bezpečnost a právo a 3b) Občanství. Objemem je celý okruh poměrně malý, ovšem na významu nabývající jsou výdaje určené na zajištění bezpečnosti, na řízení migrace, boj proti terorismu, ochranu základních lidských práv, či na soudní spolupráci. Z hlediska občanů EU jsou významné také programy okruhu 3b) na podporu kultury, ochranu spotřebitele, či evropské audiovizuální produkce. Výdaje na tento

okruh během celého probíhajícího období 2007 - 2013 tvoří přibližně 1,3 % výdajů společného rozpočtu.

3.2.2.4. *EU jako globální partner*

Okruh 4 EU jako globální partner byl v minulém období označován jako Vnější vztahy. Do této oblasti spadá financování politiky evropského partnerství, tedy pomoc kandidátským zemím a potenciálním kandidátům. Výdaje sousedské evropské politiky směřují do asijských zemí, zemí Latinské Ameriky a do rozvojových zemí subsaharské Afriky, karibské oblasti a oblasti Tichomoří. Jde o rozvojovou spolupráci, humanitární pomoc, společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Ale prostředky z evropského rozpočtu však zdaleka neobsahují veškerou pomoc, kterou Unie věnuje nečlenským zemím. Podpora spolupráce s africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi je i nadále financována z mimorozpočtového Evropského rozvojového fondu.

3.2.2.5. *Administrativa*

Jediný okruh výdajů rozpočtu u kterého nenastala změna oproti předcházejícímu období je okruh 5 Administrativa. Ten zahrnuje výdaje spojené s fungováním institucí EU. Výše administrativních výdajů je poměrně často diskutována, podíl na celkových výdajích rozpočtu tvoří v tomto finančním období je 5,8 %.

3.2.2.6. *Kompenzace a vyrovnávací platby*

Poslední, šestým okruh výdajů je určen pouze dvěma novým členskými zeměmi, tedy Rumunsku a Bulharsku. Objemově přes 800 mil. EUR je určeno na kompenzaci finanční zátěže spojené s nutností začít přispívat do unijního rozpočtu a na financování opatření na zajištění ochrany vnějších hranic Unie. Podobné kompenzace byly garantovány také zemím, jež přistoupily v roce 2004.

Tabulka 3.1 : Výdaje finančního rámce 2007 - 2013, v mil. EUR

Položky na závazky, mil. EUR (ceny roku 2004)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
1 Udržitelný růst	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a) Konkurenceschopnost pro hospodářský růst a zaměstnanost	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b) Soudržnost pro růst a zaměstnanost	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2 Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
z toho: výdaje související s trhem a přímé platby	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3 Občanství, svoboda, bezpečnost a právo	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a) Svoboda, bezpečnost a právo	600	690	790	910	1050	1200	1390	6 630
3b) Občanství	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4 EU jako globální partner	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5 Administrativa	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6 Kompenzace a vyrovnávací platby	419	191	190	0	0	0	0	800
Položky na závazky celkem	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
jako % HND	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,05%
Položky na platby celkem	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
jako % HND	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%
Dostupné rozpětí	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%
Strop vlastních zdrojů jako % HND	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Zdroj: Euroskop (2010a), vlastní úprava.

Uvedená Tabulka 3.1 nabízí přehled výdajů rozpočtu v jednotlivých letech finanční perspektivy 2007 - 2013 na základě interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení (2006/C 139/01). Je zřejmé, že největší finanční prostředky v rámci této finanční perspektivy, jsou vynaloženy na cíl první udržitelný růst, a to konkrétně na jeho část soudržnost pro růst a zaměstnanost. Pod část Soudržnost pro růst a zaměstnanost patří politika hospodářské a sociální soudržnosti, jejímž základním cílem je snižovat rozdíly mezi úrovní rozvoje jednotlivých regionů prostřednictvím strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a skupiny Evropské investiční banky. Data jsou v cenách roku 2004.

Nicméně jak uvádí König (2009) je pro zajištění financování výdajů, jež nelze při sestavování každoročních rozpočtů předvídat, používáno pět nástrojů, které stojí mimo

rozpočtové stropy jednotlivých okruhů finanční perspektivy. Prvním nástrojem jsou rezervy na pomoc při naléhavých událostech ve třetích zemích, jež mají podobu humanitárních akcí, případně nevojenského řešení krizí a civilní ochrany. Roční alokace na tuto rezervu je 221 mil. EUR. Užití této rezervy musí předcházet schválení jak Radou, tak Parlamentem, a v případě jejího užití je zanesena do okruhu 4 EU jako globální partner.

Druhým takovým nástrojem je Fond solidarity. Ten slouží jako rychlá finanční výpomoc při katastrofách jako povodně, požáry, vichřice apod. na území jak členských států EU, tak také kandidátských států. Maximální roční alokace Fondu solidarity je 1 mld. EUR v běžných cenách. Přičemž vždy k 1. říjnu každého roku musí být k dispozici minimálně jedna čtvrtina roční alokace pro krytí případných potřeb vzniklých do konce roku. Česká republika přijala v minulém období také příspěvek z Fondu solidarity, a to na odstranění protipovodňových škod, příspěvek celkem činil 129 mil. EUR.

Třetím nástrojem je nástroj flexibility, jež slouží k financování výdajů s ročním limitem 200 mil. EUR. Tyto výdaje by nemohly být financovány v rámci stropů jednotlivých okruhů rozpočtu. Komise v tomto případě zvažuje všechny možnosti přerozdělení výdajů v rámci příslušného okruhu, a až poté navrhne použití nástroje flexibility. Jestliže není v daném roce částka vyčerpána, může být převáděna dva roky, ale poté už musí být stornována.

Další, tedy čtvrtý nástroj je systém střednědobé finanční pomoci pro státy stojící mimo eurozónu, které mají problém s platební bilancí. Tento nástroj umožňuje daným zemím poskytnout úvěry ve výši 12 mld. EUR. Nicméně v roce 2008 byl tento limit v souvislosti s probíhající krizí navýšen, a to na 25 mld. EUR. V roce 2009 došlo k dalšímu zvýšení až na 50 mld. EUR. Tento nástroj je ovšem financován mimo rozpočet EU formou výpůjček na kapitálových trzích nebo u finančních institucí.

Posledním pátým nástrojem je Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci. Ten je zaměřen na poskytování pomoci pracovníkům zasaženým důsledky strukturálních změn v rámci světového obchodu. Je jim poskytována pomoc na začlenění se na trh práce, konkrétně příspěvky na kurzy celoživotního vzdělávání, poskytnutí profesního poradenství apod. Podmínkou pro poskytování pomoci z tohoto fondu je propuštění nejméně 1000 zaměstnanců v jednom členském státě během čtyř měsíců, popřípadě 1 000 zaměstnanců během devíti měsíců v jednom či dvou regionech soudržnosti. Ve výjimečných případech může fond zahájit pomoc i při nesplnění jedné z uvedených podmínek. Roční alokace fondu nesmí překročit 500 mil. EUR.

3.2.3. Vnitřní struktura rozpočtu EU

Uvedené struktura však slouží především ke zjednodušení prezentace rozpočtu. Z tohoto členění je zřejmé, že jde vskutku jen o tematické okruhy zahrnující v sobě široký vějíř programů, které jsou prostřednictvím různých politik EU určeny k dosažení stanovených cílů. To je patrné zvláště u členění výdajů. Nicméně vnitřní struktura rozpočtu EU je velmi složitá. Obsahuje horizontální, ale i vertikální dělení. Horizontálně je rozpočet dělen na dva celky, a to souhrnnou bilanci příjmů a institucionální oddíly. Přičemž oba tyto celky jsou pak vertikálně děleny na hlavy, kapitoly, články a body.

Souhrnná bilance příjmů se vertikálně dělí na osm hlav, a to:

- Hlava 1: Vlastní zdroje.
- Hlava 3: Přebytky, salda a opravy.
- Hlava 4: Příjmy od osob pracujících v orgánech a jiných institucích Společenství.
- Hlava 5: Příjmy ze správní činnosti orgánů.
- Hlava 6: Příspěvky a zpětné úhrady v rámci dohod a programů Společenství.
- Hlava 7: Úroky z prodlení a pokuty.
- Hlava 8: Výpůjční a úvěrové operace.
- Hlava 9: Různé příjmy.

Z uvedeného výčtu je zřejmé, že zatímco zjednodušená struktura příjmů rozpočtu pracuje s pěti kategoriemi příjmů, z nichž jsou čtyři označovány jako vlastní zdroje (zemědělské dávky a cla, zdroj založený na DPH a HND), vnitřní struktura má osm kategorií, přičemž zemědělské dávky a dávky z cukru, cla, zdroj založený na DPH a HND jsou soustředěny pod společnou první hlavu nazvanou Vlastní zdroje.

Druhou větví horizontálního členění tvoří devět institucionálních oddílů:

- Oddíl 1: Evropský parlament.
- Oddíl 2: Rada EU.
- Oddíl 3: Evropská komise.
- Oddíl 4: Evropský soudní dvůr.
- Oddíl 5: Evropský účetní dvůr.
- Oddíl 6: Evropský hospodářský a sociální výbor.
- Oddíl 7: Výbor regionů.
- Oddíl 8: Evropský veřejný ochránce práv.

- Oddíl 9: Evropský inspektor ochrany údajů.

Všechny tyto oddíly v sobě mají zakomponovány příjmy i výdaje uvedené instituce. Příjmům odpovídá stejné vertikální členění jako u souhrnné bilance příjmů, pouze s tím rozdílem, že na fungování žádné z uvedených institucí nejsou přiděleny příjmy ze zdrojů vlastních. Ty jsou totiž určeny výhradně na realizaci jednotlivých politik Unie. Také výdaje uvedených institucionálních oddílů jsou rozděleny do základních hlav, přičemž každá instituce operuje se všemi těmito výdaji:

- Hlava 1: Výdaje určené zaměstnancům orgánu ES.
- Hlava 2: Budovy, nábytek, zařízení a různé provozní výdaje.
- Hlava 3: Výdaje související s obecnými činnostmi orgánu.
- Hlava 4: Výdaje související se zvláštními činnostmi orgánu.
- Hlava 5: Ostatní výdaje.

Výjimku tvoří výdaje komise, které jsou rozděleny do 32 hlav na základě oblastí, jež Komise spravuje.

3.2.4. Kontrola rozpočtu

Podobně jako národní rozpočty členských států i rozpočet EU podléhá kontrole. Jde o kontrolu dvojí, jak vnitřní, tak vnější. Vnitřní kontrola je prováděna ex post uvnitř jednotlivých institucí prostřednictvím controllingu. Kontrole také podléhají aktivity související s příjmy a výdaji společného rozpočtu prováděné na úrovni členských států. Přestože jsou samy členské státy odpovědné za výběr a kontrolu příjmů společného rozpočtu, je tu ještě Komise, která se snaží předcházet podvodům a uskutečňuje kontroly přímo v členských státech.

Za vnější kontrolu je zodpovědný Evropský účetní dvůr a Evropský parlament. Přičemž hlavním výstupem Evropského účetního dvora je každoroční zpráva o příjmech a výdajích společného rozpočtu, Evropského rozvojového fondu a dříve také ESUO. Ovšem Evropský účetní dvůr nemá právo uvalovat sankce za nedodržování rozpočtových pravidel.

Boj proti podvodům v oblasti celní politiky, zneužití dotací, daňových úniků, popřípadě boj s korupcí a dalšími protiprávními činnostmi, jež poškozují finanční zájmy EU je náplní činnosti Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).

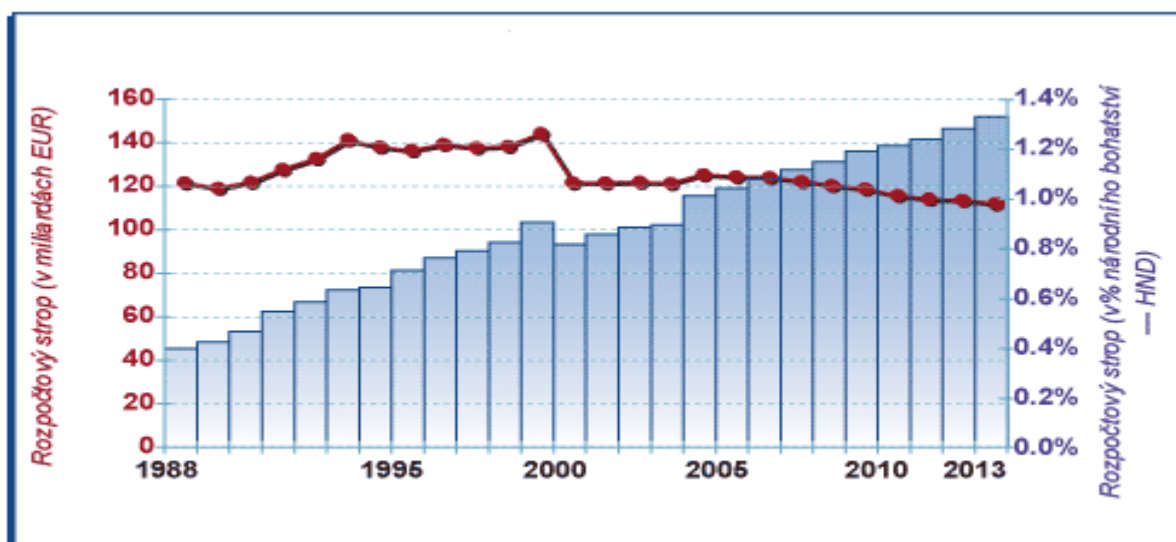
3.3. Finanční perspektiva EU

Již od roku 1988 jsou každoroční rozpočty EU sestavovány v rámci finančních perspektiv. Ta první, v období 1988 - 1992 byla pětiletá. Po něm následovaly rámce sedmileté v letech 1993 - 1999, 2000 - 2006 a aktuální 2007 - 2013. Finanční perspektiva představuje základní rámec výdajů Evropské unie ve střednědobém období. Je výsledkem složitého vyjednávání mezi Evropským parlamentem, Radou EU a Evropskou komisí a stanovuje maximální možný rozsah předpokládaných výdajů Společenství. Rozpočet je ovšem každoročně upravován Komisí v souvislosti s aktuálním vývojem cen a HDP Společenství.

Jedním z hlavních cílů víceletých finančních rámců EU je udržení rozpočtové disciplíny EU, kontrola rozpočtových výdajů a navázání lepší spolupráci mezi unijními institucemi při schvalování ročního Unijního rozpočtu. Finanční perspektiva tak přispívá především k větší stabilitě financování EU.

Finanční perspektiva stanovuje rozpočtové priority EU a rovněž stropy výdajů pro každou z těchto priorit. Stanovuje pro každý okruh na každý rok výši přidělů na závazky a na platby. Výše stropů se zde vyjadřuje v cenách roku, ve kterém byla daná perspektiva odsouhlasena. To znamená, že při sestavování konkrétních ročních rozpočtů se musí tyto částky přepočítat, a to na základě aktuálních ekonomických údajů, předpovědí vývoje HND a cenové hladiny.

Graf 3.4 : Dlouhodobý rozpočtový trend EU



Zdroj: Euroskop (2010b), převzato.

Společný rozpočet odráží hospodářský růst a rozšíření EU, a proto je v absolutním vyjádření navýšen. Pokud jde o procentuální podíl z bohatství EU, zůstává zpravidla na stabilní úrovni kolem 1 % hrubého národního důchodu, jak naznačuje Graf 3.4.

Dosud poslední finanční perspektiva je pro roky 2007 - 2013. Od těch předchozích se liší především faktem, že již od jejího počátku byla konstruována pro Evropskou unii, jež čítá současných 27 členských států. Stávající finanční rámec byl sjednán Evropskou radou na summitu v Bruselu na konci roku 2005. Nicméně tomu předcházela mnohá vyjednávání. Návrh Evropské rady nebyl schválen parlamentem, protože původně Komisí navržený objem prostředků rozpočtu byl snížen o 16 %. Parlament namítal, že tak nízký sedmiletý rozpočtový rámec není dostatečný na pokrytí potřebných výdajů. Tyto obavy byly odůvodněny členstvím chudších států přistoupivších v letech 2004 a 2007, ale také potřebnými prostředky na zajištění financování projektů směřujících k naplnění cílů Lisabonské strategie, a tedy ke zvýšení konkurenceschopnosti EU.

Instituce nakonec dospěly ke kompromisu, kdy Parlament 17. května 2006 schválil finanční perspektivu ve výši 864 316 mil. EUR, což představuje navýšení o dvě desetiny procenta oproti návrhu Rady. Tato částka odpovídá 1,048 % HND EU v položkách na závazky a 1,00 % HND EU v položkách na platby. Již v prvním roce platnosti však byla perspektiva částečně upravena s ohledem na potřebu získat dodatečné prostředky na dokončení realizace programu Evropského družicového navigačního systému. Schválená finanční perspektiva 2007 - 2013 na základě interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení je uvedena v Tabulce 3.1.

3.4. Problémy rozpočtu

Společný rozpočet je již od počátků evropské integrace spojen s určitými problémy. Je tomu tak dáno funkcí a strukturou společného rozpočtu. Především ale skutečností, že rozpočet není pouze ekonomickým nástrojem umožňujícím fungování integračního seskupení, ale je výsledkem politických dohod, vyjádřením priorit a směřování EU. Mezi nejproblémovější oblasti patří velikost rozpočtu, úlevy pro největší čisté plátce, společná zemědělská politika a strukturální pomoc.

3.4.1. Velikost rozpočtu

Od velikosti rozpočtu se odvíjí nejen výše příspěvků jednotlivých států do společné kasy, ale také to, kolik peněz se na příjmové straně každé ze členských zemí vrátí. Výhody a nevýhody členství v EU sice nelze vyjádřit pouze příjmy z rozpočtu EU, či odvody do něj, rozpočtová bilance je ale pro každou zemi důležitým ukazatelem její pozice v rámci EU.

V podstatě platí, že čistí plátcí obecně požadují spíše nižší rozpočet, protože se snaží limitovat své odvody do společného rozpočtu, zatímco čistí příjemci dávají přednost vyšším výdajům, které pro ně většinou znamenají také větší příjmy z Unie. S tím souvisí dlouhodobý požadavek čistých plátců na udržení velikosti rozpočtu kolem 1 % HND EU, takže zvyšování jeho objemu je v následujících letech velmi nepravděpodobné.

Současně se ale nároky na objem rozpočtu neustále zvyšují, což je to dáno stávajícím nastavením financování EU, například nákladnou společnou zemědělskou politikou a vzrůstajícími výdaji na strukturální pomoc.

Ačkoli se o velikosti rozpočtu často vedou dlouhé diskuze, zásadnějším problémem je jeho struktura, která nereflektuje skutečné potřeby všech členských zemí.

3.4.2. Rozpočtové bilance členských států

Čistá rozpočtová bilance členského státu vyjadřuje rozdíl mezi příspěvky do společného rozpočtu a objemem financí, který z rozpočtu daný stát prostřednictvím různých politik a programů získá zpět. EU je postavena na solidaritě mezi svými členy, z toho plynou vyšší finanční požadavky na relativně bohatší země. Nejvíce prostředků ze společného rozpočtu plyne zemím, jejichž HDP je pod průměrem EU, a také státům, které těží ze společné zemědělské politiky.

3.4.3. Britský rabat

Britský rabat znamená slevu z odvodů do společného rozpočtu - vypočítá se jako 66 % z rozdílu mezi prostředky, které Velká Británie do společného rozpočtu odvede, a prostředky, které v rámci různých politik EU dostává zpět. Tato sleva byla zavedena v roce 1984 na zasedání Evropské rady ve Fontainebleau, vyjednala jej tehdejší premiérka Spojeného království Margaret Thatcherová.

Tato sleva úzce souvisí se společnou zemědělskou politikou, jež v 80. letech 20. století tvořila podstatnou část výdajů společného rozpočtu. Velká Británie se svým malým zemědělským sektorem, tak přispívala do společné rozpočtu mnohem větší objem financí, než

by bylo vhodné vzhledem k jejímu HDP. Navíc v této době byla Velká Británie třetí nejchudší zemí v Společenství.

Ovšem stávající nastavení britského rabatu není dlouhodobě neudržitelné a celý systém je díky svému vývoji v posledních desetiletích velmi komplikovaný a zastaralý. Na straně druhé ale stále platí, že výdajová strana rozpočtu je nastavena tak, že je výhodnější pro státy s nižším HND a velkým zemědělským sektorem. Velká Británie je na tom zcela naopak. Proto se Spojené království prostřednictvím svého rabatu stále snaží získat zpět do vlastní pokladny alespoň část prostředků zaplacených do společného rozpočtu. Rabat navíc pro Spojené království představuje významný negociační prvek, který představitelé této země využívají při jednáních, aby si zajistili lepší vyjednávací pozici.

Bylo navrženo již několik řešení, které by tyto situace vhodně upravily. Velká Británie nakonec uhájila svůj rabat jen s relativně malými změnami. Její sleva může v letech 2007-2013 dosáhnout maximálně 10,5 mld. EUR.

3.4.4. Společná zemědělská politika (SZP)

Společná zemědělská politika vznikla na popud Francie. Jejím úkolem bylo umožňovat dostupnost dodávek za rozumné ceny pro spotřebitele, odpovídající životní úroveň zemědělců, stabilizaci zemědělských trhů apod. Postupně se tak stala velmi nákladnou politikou a proto si vyžadovala jisté reformy.

Nejvíce finančních prostředků ze společné zemědělské politiky plyne Francii, Španělsku, Německu a Itálii. Ovšem tyto příjmy přepočtené na hlavu znamenají nejvyšší dávky pro Irsko, Řecko a Dánsko.

Oblast společné zemědělské politiky je často oblastí sporů mezi členskými zeměmi, to je dáno jejich rozdílnými preferencemi v oblasti zemědělství.

3.4.5. Strukturální pomoc

Základy politiky hospodářské a sociální soudržnosti jsou postaveny na solidaritě mezi členskými státy Unie. Tato politika tvoří v současné době jednou z největších výdajových položek unijního rozpočtu.

Rozšíření EU v letech 2004 a 2007 znamenalo pro HDP Unie a její příjmy zvýšení o 5 %, zároveň s sebou ale přineslo i prohloubení rozdílů mezi jednotlivými regiony a nárůst populace o 30 %. Většina nových členských zemí patří spíše mezi chudší země Unie, jejichž

HND nedosahuje průměru EU, tím pádem představuje toto rozšíření také zvýšení nároků na společný rozpočet.

Při jednáních o finančním rámci 2007 - 2013 se diskuze v oblasti strukturální pomoci týkaly především toho, nakolik jsou nové členské státy schopny čerpat prostředky ze společného rozpočtu, a je-li současné nastavení strukturální pomoci spravedlivé, efektivní a udržitelné.

V současném programovém období je politika hospodářské a sociální soudržnosti chápána jako trvalá politika, jejímž cílem je vyvážený regionální rozvoj. Někteří odborníci, jako Zahradník (2003) se shodují na tom, že by prostředky v rámci politiky soudržnosti měly být určeny prvně pro chudší státy Unie. To by činilo využití finančních prostředků nejefektivnější. Jedinými zeměmi z EU-15, které by tak dostávaly finanční pomoc, by byly Řecko a Portugalsko. Avšak skutečnost je jiná, v probíhajícím programovém období 2007 - 2013 je zhruba polovina prostředků, jež jsou určeny na strukturální pomoc, vyčleněna pro EU-15.

V roce 1967 Slučovací smlouvou vzniklo Společenství s jediným hlavním rozpočtem. Tento rozpočet vždy vyjadřuje priority a cíle Společenství v daném období. Má jasně stanovený proces jeho sestavování s danými pravidly a vymezením činností jednotlivých evropských institucí. Avšak je zcela odlišný od rozpočtů národních. Má pevně stanovenou strukturu, kterou je třeba dodržovat, jak v jednoletém Unijním rozpočtu, tak i ve finanční perspektivě, které je součástí. Ta právě probíhající 2007 - 2013 hospodaří s více než 864 mld. EUR a to se čtyřmi zdroji příjmů a šesti okruhy výdajů. Výdajové okruhy zaznamenaly značných změn oproti předchozím finančním perspektivám, ovšem nezaznamenaly během poslední doby významných změn.

4. Hodnocení funkcí veřejných financí rozpočtem EU

EU je specifický útvar, jež má vlastní systém veřejných financí. Avšak i v případě společného rozpočtu EU platí tradiční teoretické principy, a to princip nenávratnosti, nedobrovolnosti a neekvivalence. Žádný z členských zemí nemá dle práva nárok na automatickou návratnost vynaložených finančních prostředků do společného rozpočtu. Zemím není ani zaručeno, že podíl přijatých veřejných transferů bude ekvivalentní výši jeho příspěvku.

Na princip nedobrovolnosti lze nahlížet ze dvou stran. Ta první klasická strana spočívá v tom, že všechny členské státy mají povinnost odvádět dané příspěvky do společného rozpočtu. Ovšem na druhé straně všechny členské státy dobrovolně přistoupily do EU a tím také přijaly veškeré povinnosti s tím spojené. Z toho jasně vyplývá, že každá země, jako subjekt mezinárodního práva, měla příležitost se rozhodnout, zda takové povinnosti přijme tím, že do EU vstoupí.

Rozpočet EU stejně jako národní rozpočty nějakým způsobem plní tři základní funkce veřejných financí. Některé více, jiné méně, to bude předmětem následujících řádků.

4.1. Alokační funkce

Evropská unie byla původně úzce zaměřené uskupení, jež čítalo pouze šest členů a byla charakteristická především existencí celní unie a společné zemědělské politiky. Ovšem dnes je Evropská unie dvacetisedmičlennou unií, jež má jednotný trh, měnovou unii a více než třicet oblastí politik. Nicméně tuto přeměnu trvající půl století, unijní rozpočet nijak nereflektoval.

Alokační funkci veřejných financí naplňuje rozpočet EU prostřednictvím svých výdajových programů. Ty se ovšem zcela zásadně se liší od výdajů národních rozpočtů, a to tím, že nezajišťují financování některých tradičních veřejných statků, jako jsou zdravotnictví, prostředky sociální politiky, politiky zaměstnanosti nebo otázky vnitřní bezpečnosti a obrany. Tyto veřejné statky zůstávají plně v kompetenci členských zemí a to v souladu s požadavky fiskálního federalismu. Tyto oblasti jsou totiž v jednotlivých zemích značně heterogenní, a preference zemí se také dosti liší. Zásada subsidiarity v těchto případech zaručuje, že činnosti, které jsou nejúčinněji řízeny na úrovni státu, regionu nebo obce, budou na příslušné úrovni také financovány. EU má v takovýchto případech postavení pouze koordinátora zajišťujícího

kompatibilitu systémů na unijní úrovni, případně regulátora stanovujícího minimální legislativní požadavky, jež musí členské státy respektovat, jak uvádí König (2010).

Někteří odborníci se domnívají, že vývoj rozpočtu značí posun integračního procesu směrem k supranacionalitě⁴, a to v souvislosti s nahrazením procesu rozhodování Rady EU spolurozhodováním společně s Evropským parlamentem. To však nelze tvrdit v oblasti jednotlivých politik. Není možné tvrdit, že oblasti s velkým objemem výdajů patří výhradně k nadnárodní agendě. Dokazuje to velká položka rozpočtu v oblasti regionální politiky a naproti tomu také malá položka výdajů na společnou dopravní politiku. Přímá závislost mezi objemem výdajů a zařazením konkrétní oblasti mezi společné nebo koordinované politiky není průkazná, jak uvádí také Fiala a Pitrová (2009).

Nicméně rozložení finančních prostředků v Unijním rozpočtu lze skutečně brát jako určení preferencí Evropské unie. Oblasti, ve kterých jsou posilovány výdaje, je možno označit za společné priority. Proto budou uvedeny výdajové okruhy finančního rámce pro objasnění jistých priorit.

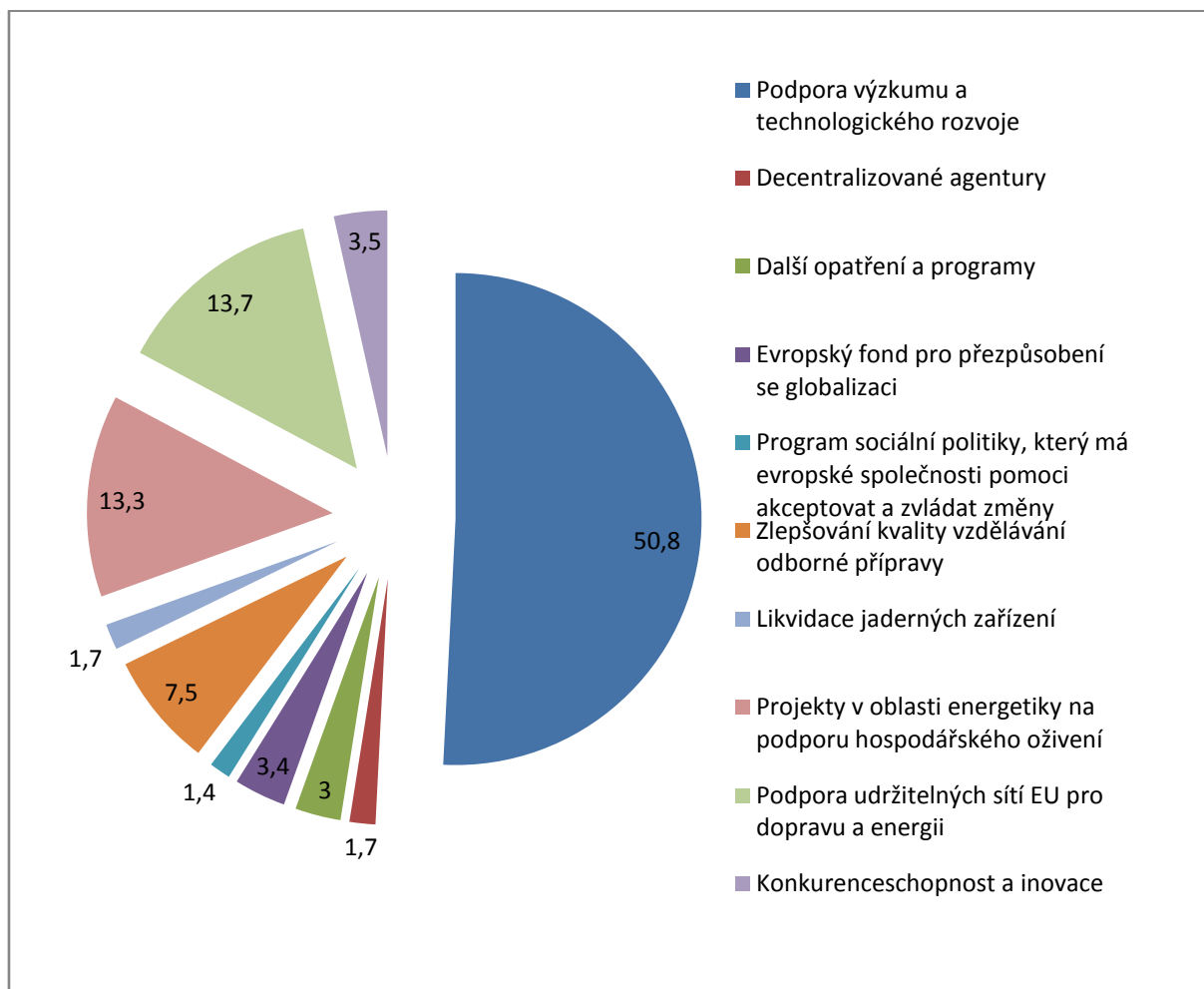
4.1.1. Okruh 1a) Konkurenceschopnost pro hospodářský růst a zaměstnanost

Pro finanční perspektivu 2007 - 2013 byly schváleny výdaje na tuto oblast ve výši 89 636 mil. EUR v běžných cenách, což je v relativním vyjádření pouze 9,17 % podílu na celkových závazcích rozpočtu EU, viz Graf 4.1. Ve srovnání s výdaji na Ochranu přírodních zdrojů a hospodaření s nimi anebo na Soudržnost pro hospodářský růst a zaměstnanost se jedná o finančně málo náročnou složku rozpočtu Unie. Dominují zde výdaje na podporu výzkumu a technologického rozvoje. V rozpočtu roku 2010 tvoří tato položka více než 50% podíl na výdajích podokruhu 1a), jak je zřejmé z Grafu 4.1. Je třeba zmínit, že existence politiky výzkumu a technologického rozvoje na celoevropské úrovni je nezbytná. Jedná se o sdílnou politiku, u níž je uplatňován princip subsidiarity. Podle Evropské komise mezi tyto aktivity patří například výzkum termonukleárních fúzí s cílem rozložení rizika na více subjektů, snížení nákladů využitím úspor z rozsahu, zamezení duplicitních nákladů, podpora evropské vědecké komunity a mnohé další. Zcela jednoznačně je přínosná koordinace výzkumné aktivity, která zamezuje plýtvání omezených lidských a finančních zdrojů. V některých fázích výzkumu je jednoznačně efektivnější vybudovat jedno špičkové zařízení a

⁴Supranacionalita - (lat. supra = nad, po; natio = národ, stát) = přesunutí rozhodovacích pravomocí z národní úrovně na úroveň vyšší, tedy na nad-národní úroveň. Přijaté rozhodnutí na supranacionální úrovni jsou potom pro národní úroveň závazné.

koncentrovat vědce v jedné zemi než provádění paralelních výzkumů ve více členských zemích.

Graf 4.1: Okruh 1a) Konkurenceschopnost pro hospodářský růst a zaměstnanost (v %)



Zdroj: Europa 2011a, vlastní zpracování.

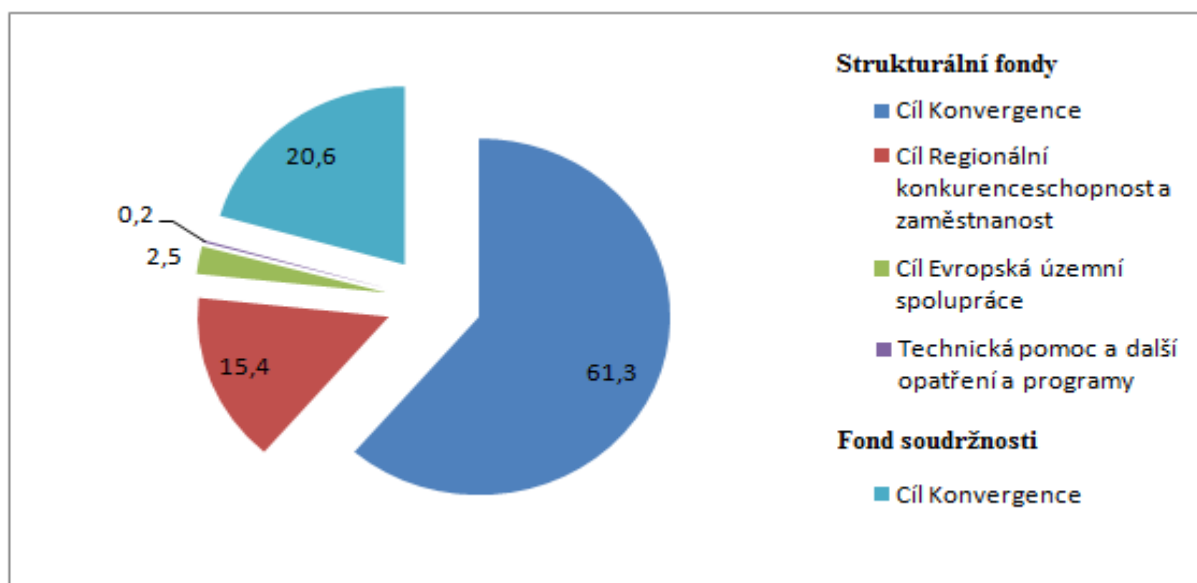
4.1.2. Okruh 1b) Soudržnost pro růst a zaměstnanost

Největší finanční prostředky v probíhajícím programovacím období 2007 - 2013 jsou vynakládány na okruh Udržitelný růst, a to konkrétně na jeho část 1b) Soudržnost pro růst a zaměstnanost, viz Graf 4.2. Politika hospodářské a sociální soudržnosti, která sem spadá, je jedna z klíčových politik EU. Jejím základním cílem je snižovat rozdíly mezi úrovní rozvoje jednotlivých regionů a posílit tak ekonomickou a sociální soudržnost EU. Reaguje tak na přetrvávající rozdíly v sociální a ekonomické úrovni regionů, jež jsou umocněny dvěma osami historického vývoje EU. Tento cíl je v současné době doplněn o důraz na podporu růstu konkurenceschopnosti a tvorbu nových pracovních míst v souladu s Lisabonskou strategií.

Největší výdaje této oblasti za rok 2010, konkrétně 40,5 mld. EUR a 81,9 % jsou vynakládány na cíl Konvergence, viz Graf 4.2. Tento cíl se zaměřuje na urychlení konvergence nejméně rozvinutých členských zemí a regionů. Z hlediska rozpočtové alokace jde o nejvýznamnější cíl. Programy v rámci tohoto cíle jsou financovány prostřednictvím strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. V Grafu 4.1 je cíl Konvergence rozdělen do dvou výšečí, přičemž jde o dělení výdajů z hlediska financování. Větší část výdajů na cíl Konvergence je vyplácena prostřednictvím strukturálních fondů (61,3 %), menší prostřednictvím Fondu soudržnosti (20,6 %).

Druhé největší výdaje v roce 2010 v oblasti 1b) činily 7,6 mld. EUR, tedy 15,4 %, a to za jeho cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost. Ta se zaměřuje na posílení atraktivity regionů, podporu zaměstnanosti a konkurenceschopnosti podniků. Tento cíl je zaměřen na všechny regiony, které nesplňují podmínky pro cíl Konvergence.

Graf 4.2 : Okruh 1b) Soudržnost pro růst a zaměstnanost (v %)



Zdroj: Europa (2011a), vlastní zpracování.

4.1.3. Okruh 2 : Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi

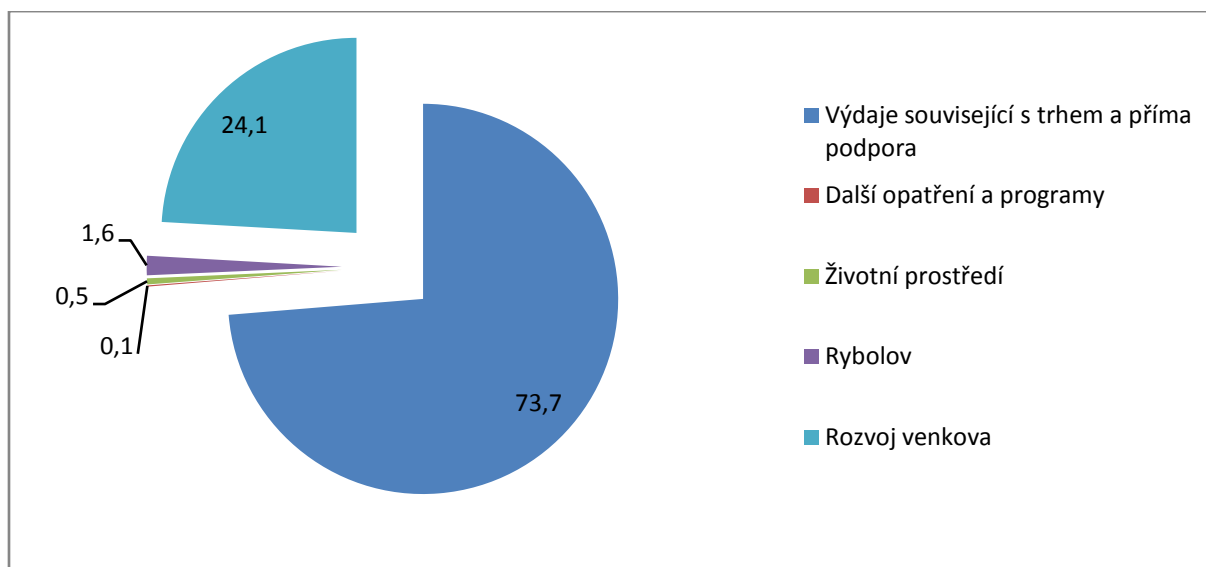
Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi je druhým nejnákladnějším okruhem v probíhajícím programovacím období 2007 - 2013. V tomto období je na něj vyčleněno přes 42 % celkových finančních prostředků. Obory, jež mají vliv na hospodaření s přírodními

zdroji, jsou hlavně zemědělství a lesnictví. Dále do uvedeného okruhu spadají oblasti, které s přírodními zdroji úzce souvisí. A to rybolov, rozvoj venkova a životní prostředí.

Ovšem největší finanční prostředky v rámci tohoto okruhu jsou výdaje související s trhem a přímá podpora, jak je ostatně znázorněno v Grafu 4.3. Konkrétně v roce 2010 jde o více než 73 % všech vynaložených prostředků v rámci druhého okruhu. Jedná se zde o velmi nákladnou společnou zemědělskou politiku, jež má už od jejího počátku komunitární charakter. Úplně prvotní cíle společné zemědělské politiky, a to potravinová soběstačnost a cenová stabilita byly v průběhu let doplněny o další cíle v oblasti rozvoje venkova a ochrany životního prostředí. Avšak nakonec tyto oblasti vytvořili samostatné politiky. Evropská unie se postupně snaží snižovat náročnost SZP, protože zemědělský sektor už není dominantní z pohledu národního hospodářství, jak tomu bývalo v minulosti. Stále více ztrácí na významu v porovnání s průmyslovým sektorem, konkrétně sektorem služeb. Pokles významu zemědělství je zřetelný v celém vyspělém světě. Avšak rozšiřování EU v letech 2004 a 2007 ke snižování výdajů na SZP nijak nenahrávalo, a jestli EU přijme některou z kandidátských zemí, pak bude tento záměr opět ztížen.

V poslední době je naopak kladen čím dál větší důraz na politiku rozvoje venkova, protože stále více vyvstává potřeba dobrých životních podmínek venkovského obyvatelstva, kvalitního životního prostředí a ochrany přírody a krajiny. Význam politiky rozvoje venkova byl posílen rovněž rozšířením EU v letech 2004 a 2007.

Graf 4.3 : Okruh 2 Ochrana přírodních zdrojů a správné hospodaření s nimi (v %)



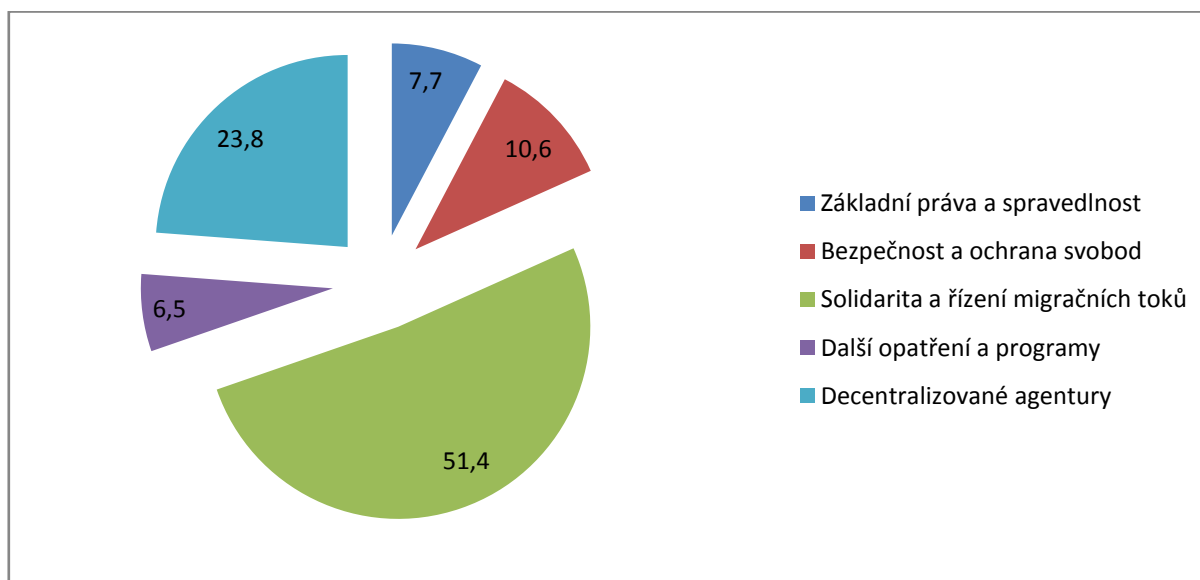
Zdroj: Europa (2011a), vlastní zpracování.

4.1.4. Okruh 3 : Občanství, svoboda, bezpečnost a právo

Třetí okruh občanství, svoboda, bezpečnost a právo je nejméně finančně náročným okruhem unijního rozpočtu. Ve finanční perspektivě nepřekročí celková suma na realizaci tohoto okruhu 12,22 mld. EUR, což je asi 1,25 % celkových závazků finanční perspektivy. I přesto není možné říci, že by byly činnosti, které jsou v rámci tohoto okruhu podporovány nedůležité v rámci evropské integrace. Větší důležitost policejní a soudní spolupráce dokazuje i vyčlenění okruhu Občanství, svoboda, bezpečnost a právo ve finanční perspektivě 2007 - 2013.

Tento okruh je dělen na dva podokruhy, prvním z nich je tedy 3a) Svoboda, bezpečnost a právo. Ten je věnován především rozvoji společného azylového prostoru, spolupráci mezi agenturami, spolupráci mezi agenturami posilujícími právo a justičními autoritami za účelem boje proti terorismu a zločinu. Jeho úkolem je také budování respektu k základním právům a globálnímu přístupu v otázkách drog. To všechno směřuje k ochraně životů, svobody, majetku a občanů. Nejvíce finančně náročná položka v tomto podokruhu je Solidarita řízení migračních toků. Ve společném rozpočtu 2010 tvoří více než 50 % výdajů tohoto podokruhu. Patří do něj například vízová politika, schengenská spolupráce a azylová politika.

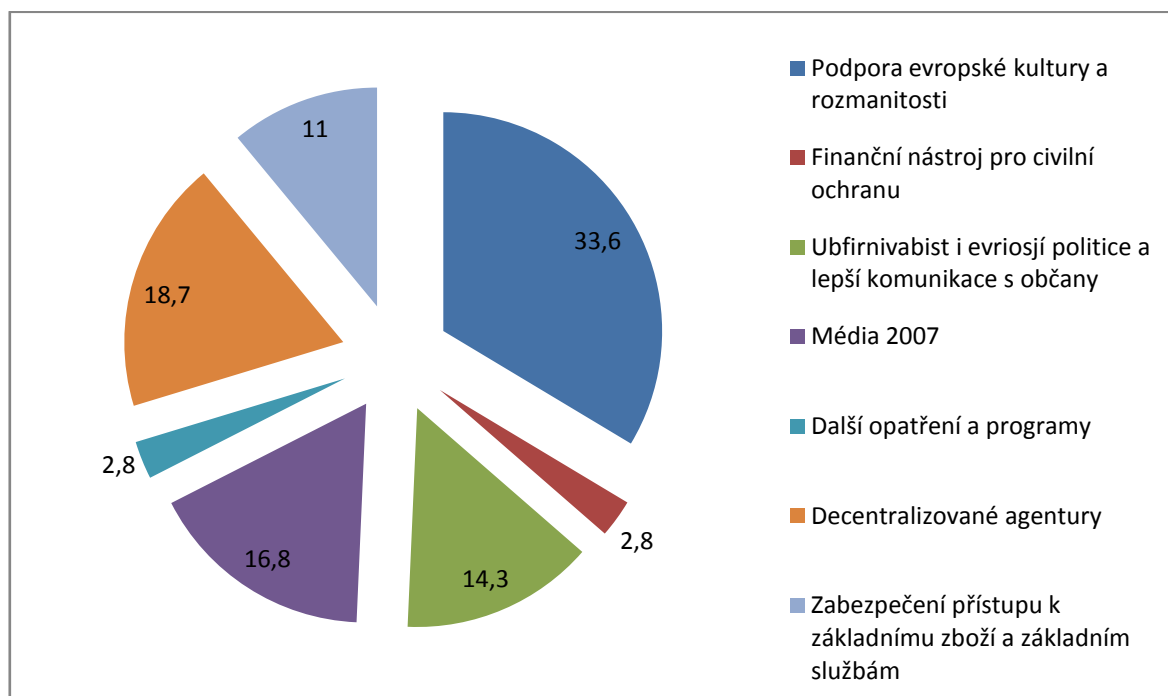
Graf 4.4 : Okruh 3a) Svoboda, bezpečnost a právo (v %)



Zdroj: Europa (2011a), vlastní zpracování.

Finančně nejnákladnější v podokruhu 3b) Občanství je Podpora evropské kultury a rozmanitosti s 33,6 %, viz Graf 4.5. Skládá se ze tří celků Kultura 2007, Mládež v akci a Občané pro Evropu. Jeho cílem je mezinárodní kulturní spolupráce, posílení kulturního dědictví, budování a rozvoj systému spolupráce mladých lidí v EU a partnerských zemích, posilování evropské identity a přiblížení EU občanům.

Graf 4.5 : Okruh 3b) Občanství (v %)

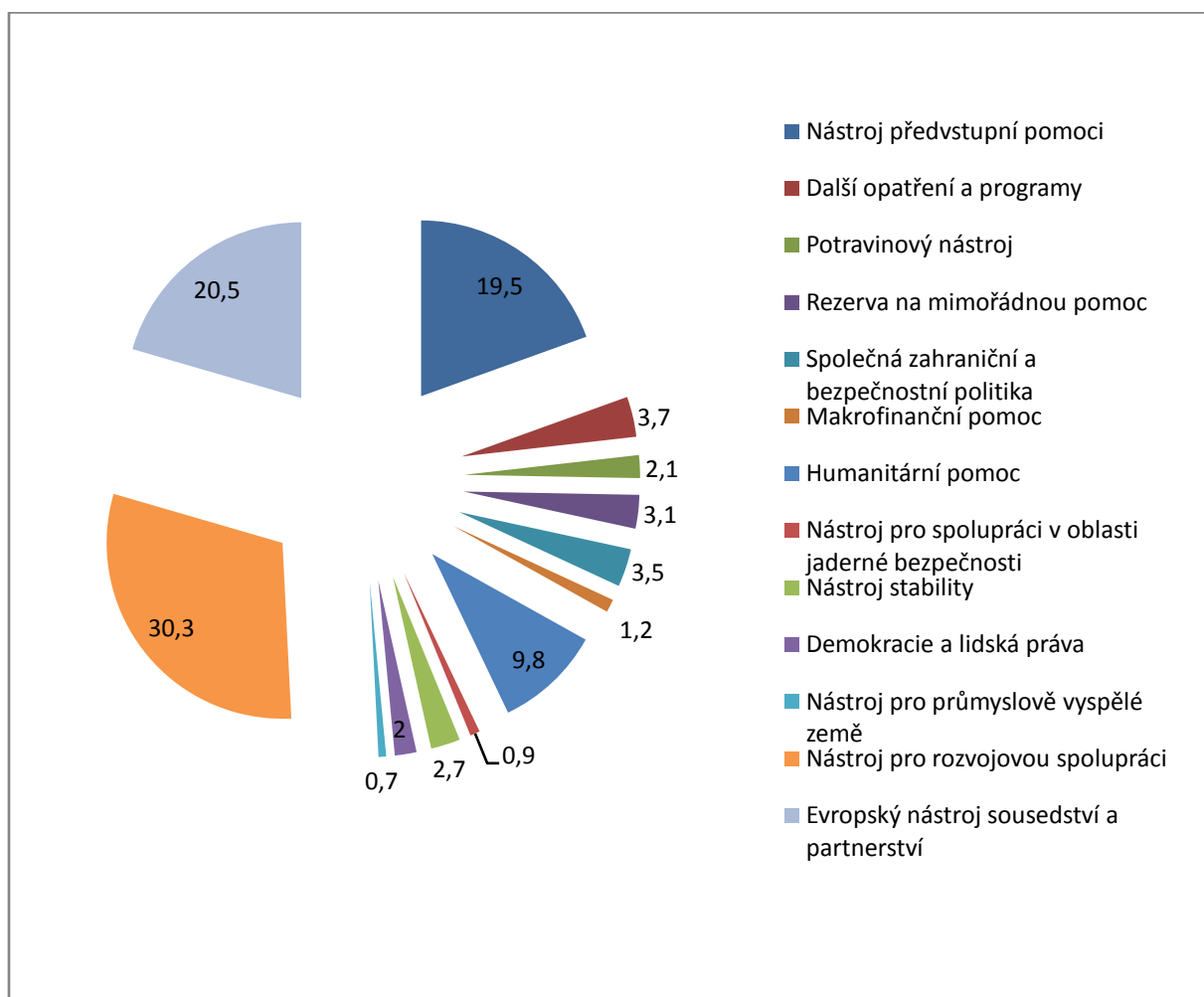


Zdroj: Europa (2011a), vlastní zpracování.

4.1.5. Okruh 4 : EU jako globální partner

Evropská unie je s téměř 500 miliony obyvatel po Číně a Indii třetím nejlidnatějším regionem světa. Ovšem Unie musí v globálním prostoru vystupovat jednotně a právě tento požadavek reflektuje čtvrtý okruh EU jako globální partner. Rozloha, počet obyvatel a mimořádný význam, kterého Unie dosahuje v obchodních, ekonomických a finančních ukazatelích ji zařazuje mezi nejdůležitější globální aktéry. EU vytváří zhruba čtvrtinu světového bohatství a jako celek má největší podíl na celosvětové výměně. S velkým významem EU je spojena také globální odpovědnost za vývoj, kterým se světová ekonomika bude nadále ubírat. Unie je největší poskytovatel hospodářské, finanční a technické pomoci rozvojovým zemím. Zapojuje se také do programů předcházení konfliktům, mírových operací a potírání terorismu. A to vše je součástí čtvrtého okruhu.

Graf 4.6 : Okruh 4 EU jako globální hráč (v %)



Zdroj: Europa (2011a), vlastní zpracování.

Z Grafu 4.6 je zřejmé, že více než 30 % finančních prostředků v rámci tohoto okruhu bylo v roce 2010 vynaloženo na Nástroj pro rozvojovou spolupráci. Tento nástroj je nový v probíhajícím rozpočtovém období a jeho úkolem je sloučit a nahradit dosavadní roztržité nástroje spolupráce. Jeho hlavním cílem je zlepšení spolupráce s rozvojovými zeměmi, jež neparticipují na prostředcích z Evropského rozvojového fondu, který je určen především pro země Afriky, Karibiku a Tichomoří.

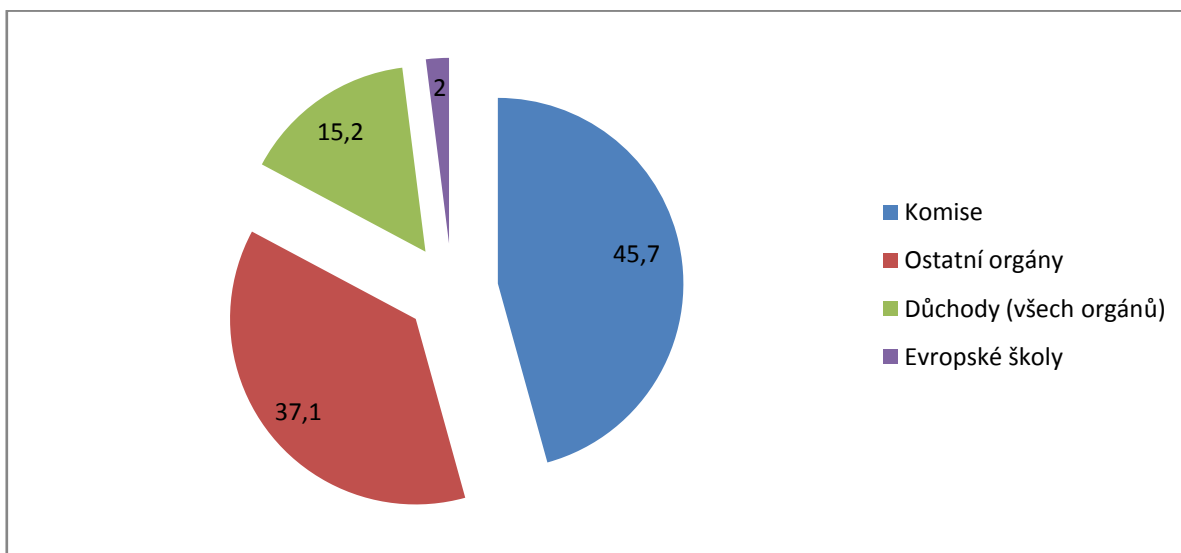
20,5 % vynaložených prostředků ve čtvrtém okruhu za rok 2010 spotřeboval Evropský nástroj sousedství a partnerství. Tento nástroj slouží k zajištění dobrých vztahů mezi rozšířenou Unií a jejími sousedy. Snahou je zabránit vzniku dělících linií. Dále posilování prosperity, stability a bezpečnosti mezi novými sousedy EU tím, že se podpoří jejich transformační proces. Tento nástroj nenabízí perspektivu přistoupení k EU avšak ji do budoucnosti ani nevylučuje.

Třetí největší výdaje ve čtvrtém okruhu v roce 2010 zaujímají Nástroje předvstupní pomoci (Instrument for Pre-accession Assistance, IPA). Tento nástroj je ve finanční perspektivě nový. Nahradil dosavadní roztržštěnou pomoc prostřednictvím Phare, ISPA, SAPARD a dalších programů. Je určen jak pro země kandidátské, tak potencionální kandidátské země.

4.1.6. Okruh 5 : Administrativa

Na okruh Administrativa jsou vynakládány téměř stejné finanční prostředky jako na okruh čtvrtý, konkrétně jde o téměř 56 mld. EUR, což vyjadřuje asi 5,74 % z celkových závazků finančního rámce. Administrativním nákladům institucí EU dominují personální náklady. Personální náklady obvykle přesahují polovinu administrativního rozpočtu jednotlivých institucí. Přičemž do Evropské komise putuje největší část administrativních nákladů. Zaměstnává více než 30 000 pracovníků. Konkrétní rozložení administrativních výdajů je uvedeno v Grafu 4.7. Ovšem v porovnání s rozpočty ostatních mezinárodních organizací, kde výdajová stránka slouží předně ke krytí administrativních nákladů, tato položka představuje v rozpočtu EU pouze malou část.

Graf 4.7 : Okruh 5 Administrativa (v %)



Zdroj: Europa (2011a), vlastní zpracování.

4.1.7. Okruh 6: Kompenzace a vyrovnávací platby

Tento okruh není pravidelným výdajem společného rozpočtu. Tyto kompenzace a vyrovnávací platby mohou využívat pouze dvě země, a to Rumunsko a Bulharsko jako poslední přistoupivší země. To znamená, že EU se snaží novým členským zemím vynahrazovat vzniklé závazky vůči ní. Ovšem jen dočasně, konkrétně to bylo do roku 2009.

4.2. Redistribuční funkce

Další funkcí veřejných financí je funkce redistribuční. Ta se projevuje přerozdělováním vybraných finančních prostředků. Tato funkce je v rámci Unie podřízena principu solidarity, tak aby bylo dosaženo harmonického vývoje členských států a jejich hospodářské situace.

Redistribuční funkce je ve společném rozpočtu EU zajišťována hlavně prostřednictvím Politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Ovšem od národních rozpočtů se zásadně liší. Už od počátku evropské integrace redistribuční funkce nezahrnovala přímý transfer od bohatých občanů unie k těm chudším. Politika hospodářské a sociální soudržnosti je totiž postavena na mezistátním transferu prostředků. Z evropského rozpočtu nejsou financovány sociální dávky, podpora v nezaměstnanosti ani žádné podobné transfery občanům. Ti mohou peníze z EU získat jen nepřímo,

4.2.1. Výdaje společného rozpočtu

Redistribuční funkce je na úrovni Unie spojena především s výdajovou stranou rozpočtu. Stále ovšem platí, že občané mohou podporu z EU získat jen nepřímo, a to například účastí na rekvalifikačním kurzu v rámci účelových dotací poskytnutých při realizaci projektů aktivní politiky zaměstnanosti financovaných z Evropského sociálního fondu.

V roce 2006 došlo k posílení přímé vazby občanů na výdaje evropského rozpočtu, a to zřízením Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci (EGF). Tento fond byl zřízen jako evropský nástroj pomoci pracovníkům vyrovnávajícím se s důsledky globalizace. Je určen výhradně propuštěným pracovníkům. Rozpočet fondu je 500 mil. EUR ročně. Má ovšem jen doplňovat pomoc, kterou již poskytují zaměstnavatelé a členské země v oblasti aktivní podpory zaměstnanosti. Nejedná se o pasivní opatření sociální ochrany jako důchody či dávky v nezaměstnanosti. Ty jsou v působnosti pouze jednotlivých členských zemí. EGF může financovat:

- pomoc při hledání zaměstnání, profesní poradenství, odbornou přípravu a rekvalifikaci podle konkrétních potřeb včetně dovedností v oblasti informačních technologií a poskytování certifikátů o získaných zkušenostech, pomoc při převedení do jiného zaměstnání nebo pomoc při zahájení samostatné výdělečné činnosti,

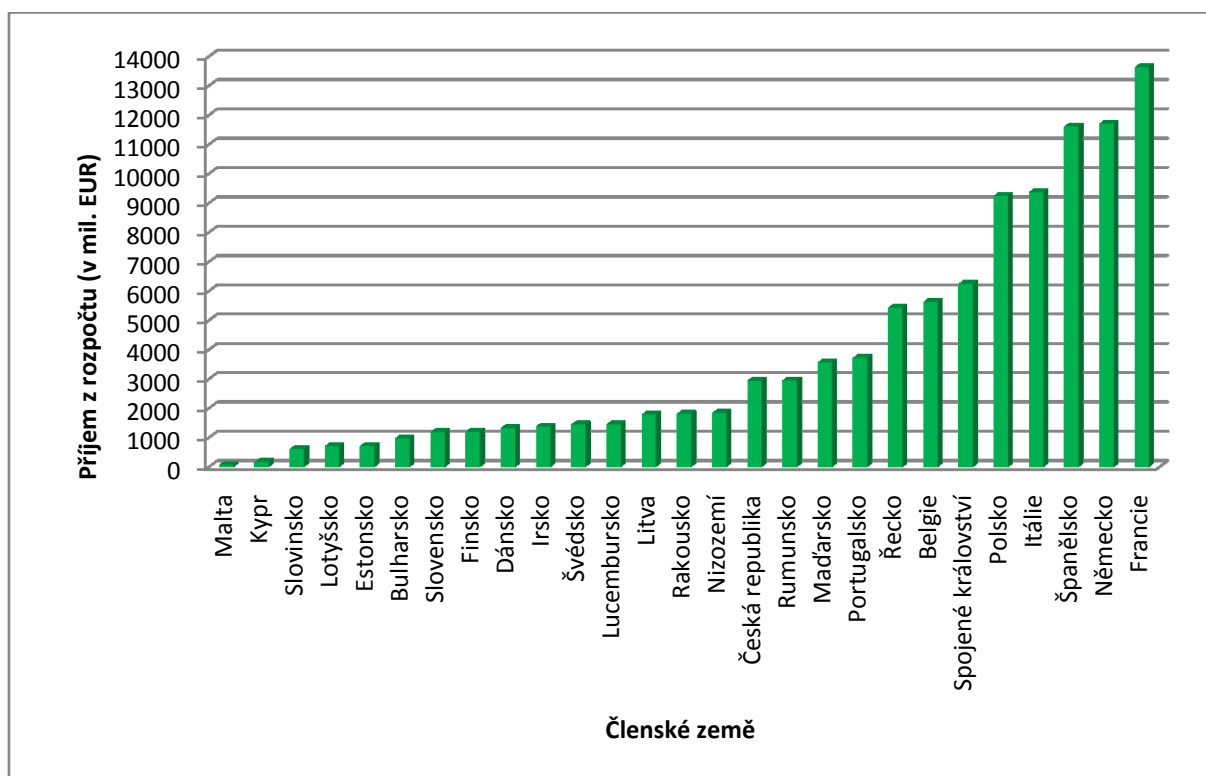
- zvláštní časově omezená opatření, například příspěvky při hledání zaměstnání, příspěvky na mobilitu a příspěvky osobám účastnícím se celoživotního vzdělávání a odborné přípravy,
- opatření s cílem stimulovat zejména znevýhodněné či starší pracovníky, aby zůstali na trhu práce nebo se na něj vrátili.

Žádosti o financování z EGF smějí podávat pouze členské země. Sami občané a podniky, kteří mají zájem o finanční podporu z EGF se musí obrátit na vlastní vnitrostátní orgány. Fond může poskytnout příspěvek ve výši až 10 000 EUR na jednoho nezaměstnaného. Ovšem jen za předpokladu, že velké změny ve struktuře světového obchodu povedou k vážnému narušení hospodářství, především ke značnému nárůstu importu do EU či k rychlému poklesu podílu EU na trhu v určitém odvětví nebo k velkému přemístění do třetích zemí.

Dále je třeba v souvislosti redistribuční funkce zmínit Společnou zemědělskou politiku. Dochází u ní k odklonu od podpory produkce k přímé podpoře farmářů. Zemědělské dotace získávají podobu specifické formy dávky, kterou prostřednictvím unijního rozpočtu platí celá společnost farmářům za jejich přínos k péči o krajinu a dodržování zásad ekologicky šetrnějšího hospodaření. Rozpočet EU tak přestal v souvislosti se Společnou zemědělskou politikou plnit jen funkci alokační. Přebíral na sebe také funkci redistribuční.

Samozřejmě neplatí, že každé členské zemi jsou přiděleny stejné finanční prostředky ze společného rozpočtu EU. Uvedený Graf 4.8 jednoznačně znázorňuje dominantní země v tomto ohledu. Nejvíce peněz dostává tradičně Francie a Německo. Dále potom Španělsko, Itálie a Polsko. Graf udává číselné údaje z roku 2009 v mil. EUR.

Graf 4.8 : Příjem z rozpočtu EU jednotlivých zemí v roce 2009, v mil. EUR



Zdroj: Europa (2011b), vlastní zpracování.

4.2.2. Příjmy společného rozpočtu

Jak už bylo uvedeno redistribuční funkce je spojena výhradně s výdajovou stranou rozpočtu. Jeho příjmy totiž nejsou nastaveny progresivně. V případě zdroje založeného na DPH lze dokonce spatřovat prvky regresivnosti.

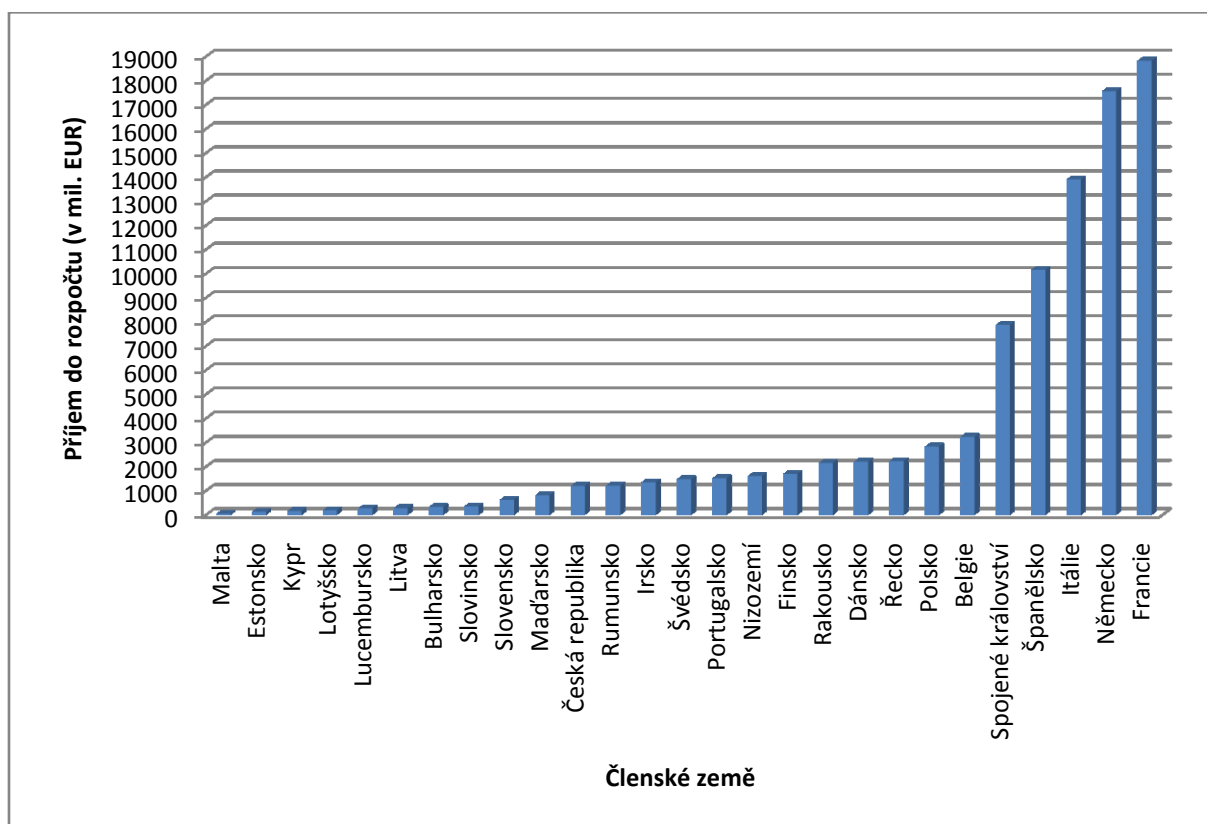
Nicméně stejně jako u výdajů, ani v případě příjmů není redistribuční funkce přímo navázána na občany Unie. Platby do společného rozpočtu totiž probíhají z národních rozpočtů členských zemí. Tento aspekt redistribuční role veřejných financí je proto naplňován jen na národní úrovni.

V rámci redistribuční role veřejných financí není nijak opodstatněna centralizace daňových příjmů z mobilních zdrojů. V EU je mobilita pracovních sil totiž na poměrně nízké úrovni, a to hlavně kvůli jazykovým bariérám. Nedochozí tak k tomu, že by se občané ve velké míře stěhovali v souvislosti s mírou zdanění, či štedrostí sociálního systému do jiné členské země. Jiná situace je však s druhým výrobním faktorem, tedy s kapitálem. Ten je naopak vysoce mobilní a rozdíly ve zdanění výnosu z kapitálu již vyvolávají jeho

mezinárodní přesuny. Proto je třeba vzít v úvahu možnost zavedení společné sazby daně z kapitálových příjmů, či alespoň harmonizaci daňových základů a sazeb v členských zemích.

Uvedený Graf 4.9 znázorňuje, kolik finančních prostředků plyne do rozpočtu EU z jednotlivých členských zemí. Graf udává data z roku 2009. Z daných údajů je patrné, že nejvíce finančních prostředků putuje do společného rozpočtu EU právě z Francie a Německa, přičemž jsou současně největšími příjemci z rozpočtu EU. Číselné údaje jsou v řádech milionů EUR.

Graf 4.9 : Příjem do rozpočtu EU dle jednotlivých zemí v roce 2009, v mil. EUR

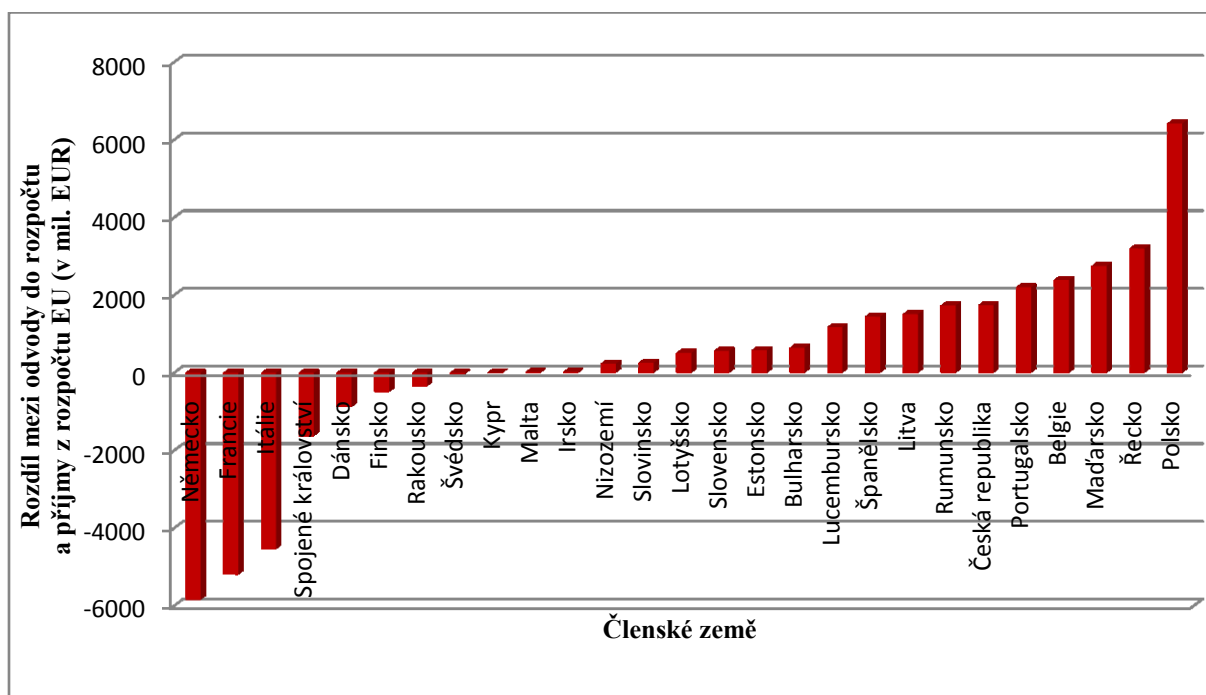


Zdroj: Europa (2011b), vlastní zpracování.

4.2.3. Srovnání odvodů do rozpočtu a příjmů z rozpočtu dle jednotlivých zemí

Mezi zeměmi EU dochází k mezinárodnímu přerozdělování financí. Hospodářsky silnější země tedy přispívají zpravidla do společného rozpočtu více, než z něj následně čerpají. Naopak některé méně rozvinuté členské státy přispívají méně, avšak získávají více prostředků na podporu rozvojových programů a projektů.

Graf 4.10 : Rozdíl mezi odvody do rozpočtu a příjmy z rozpočtu EU v roce 2009, v mil. EUR



Zdroj: Europa (2011b), vlastní zpracování.

Graf 4.10 byl vytvořen jednoduchým výpočtem rozdílu mezi příjmy z rozpočtu a odvody do rozpočtu v daném roce. Z toho jasně vyplývá, že největšími čistými příjemci je právě Německo a Francie, dále potom Itálie a Spojené království. Jiné země zase jednoznačně přijímají větší finanční prostředky, než odvádí do rozpočtu EU. Nejlepší pozici v tomto ohledu má Polsko. Uvedená data jsou opět z Unijního rozpočtu za rok 2009, v řádech mil. EUR.

4.3. Stabilizační funkce

Bylo objasněno, že společný rozpočet plní funkci jak alokační, tak i redistribuční, byť s určitými specifiky. Ovšem situace je jiná v případě funkce stabilizační, tu plní unijní rozpočet jen velmi omezeně. Rozpočet EU totiž dle Smlouvy o fungování Evropské unie, hlava II. článek 310, dostupný z Europy (2011c) musí být vyrovnaný. To znamená, že není možné přistoupit k deficitnímu financování na podporu oslabujícího hospodářství. Je zde nemožnost vyplácet dávky v nezaměstnanosti a jiné sociální transfery, což znemožňuje společnému rozpočtu korigovat propad poptávky spojený s poklesem příjmů nezaměstnaných občanů. A naopak ani v době ekonomického růstu nelze počítat s tím, že by zvýšené příjmy z progresivního zdanění umožnily nashromáždit prostředky na dobu ekonomického útlumu.

Příjem rozpočtu EU totiž netvoří žádná progresivní daň a rovněž nemůže hospodařit s přebytky.

Možnost ovlivnění makroekonomického vývoje rozpočtem EU je prakticky nulová kvůli jeho rozsahu, který podle směrnic Rady EU nesmí přesáhnout 1,24 % HND celé EU. Zatímco běžný státní rozpočet v Evropě se podílí na HND kolem 40 %. Například v České republice je to asi 44 %, největší přerozdělovací systém je nastaven ve Švédsku přibližně s 56 % HND. Ve Spojených státech amerických je to kolem 20 % HND.

Výdaje v rozpočtu jsou svázány v sedmiletých finančních perspektivách, které sice mohou být upraveny, ale takové zásahy jsou složité a ani nepodporují flexibilní reakci unijních orgánů na neočekávaný negativní vývoj ekonomiky. Oproti klasickému státnímu rozpočtu, jež pokrývá jedno roční období, tedy finanční rámec výrazně snižuje flexibilitu. Neexistují výdajové programy, které by umožňovaly Evropské unii realizovat stabilizační funkci prostřednictvím přesunu prostředků do regionů postižených neočekávanými hospodářskými problémy. Výjimkou jsou jen poměrně dost rozpočtově omezené nástroje jako Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci.

Fond soudržnosti a strukturální fondy financují rozvojové projekty jen v těch regionech, které byly určeny jako způsobilé na celý sedmiletý rámec. Nereagují tedy na aktuální vývoj ekonomiky. Jediný významný stabilizační nástroj Unie je systém střednědobé finanční pomoci pro státy mimo eurozónu, jež umožňuje poskytnutí úvěru až do výše 50 mld. EUR. Ten však není součástí rozpočtu Unie. Evropská komise na něj získává prostředky u finančních institucí nebo na kapitálových trzích.

Za stabilizační funkci na úrovni Evropské unie však lze považovat Pakt stability růstu.

4.3.1. Pakt stability a růstu

Základem institucionálního zabezpečení fiskální politiky v Evropské unii je Maastrichtská smlouva, Pakt stability a růstu a navazující dokumenty. Vznik pravidla pro fiskální politiku byl v Evropské unii byl dlouze diskutován. V podstatě mělo toto pravidlo sloužit k udržení stability v rámci celku, a to především jako obrana proti lehkomyšlné politice zemí ve Středomoří. Maastrichtská smlouva, z roku 1992, byla cílena na proces předcházející vzniku měnové unie. Ovšem i po jejím vzniku bylo záhodno pokračovat v zajišťování udržitelné fiskální politiky, a proto vznikl Pakt I včetně sankčních mechanismů

Cílem Paktu je zajistit, aby členské země prováděly disciplinovanou fiskální politiku. Měnová unie vyžaduje, aby byla fiskální politika koordinována, neboť kurzová politika je vyřazena a měnová politika je omezena ve své účinnosti. Navíc je vhodné vzít v úvahu, jak uvádí Žďárek (2007) že v případě neudržitelné fiskální politiky (např. v podobě výrazných deficitů a vysokého zadlužení) může být ohrožena cenová a měnová stabilita a tím také samotná podstata měnové unie.

Pakt I byl tedy v roce 1997 přijat, jeho existence je oprávněná, a věřilo se, že jeho dodržování bude striktně vynucované. Tak tomu bylo v počáteční fázi, když se Pakt I dotýkal jen malých a středních zemí. Avšak, protože fiskální politiku má každý členský stát jen ve svých vlastních rukou, poslední slovo patří ECOFIN⁵, který řeší návrhy Evropské komise. Komise původně předpokládala nekompromisní přístup, jenže ECOFIN samozřejmě není ochoten dělat rozhodnutí, jež by nevyhovovala jeho členům, a to především ministrům financí velkých zemí. Koncem roku 2003 měly být uvaleny sankce na Francii a Německo. Jenže, jak uvádí Businessinfo (2011), tak pod tlakem francouzského a německého ministerstva financí se ECOFIN zřekl sankcí a vyhlásil odklad uplatnění Paktu. Vzápětí tak byl ECOFIN postaven před Evropský soudní dvůr pro porušení pravidel Paktu, což byl doposud bezprecedentní počín. Soud nakonec rozhodl, že ECOFIN skutečně porušil zákon, ovšem pouze ve zdůvodnění svého rozhodnutí. Chyba ve formulaci byla rychle napravena, ovšem na faktu, že Francie a Německo nebyly potrestány, se nic nezměnilo. Toto potvrzuje názor, že Pakt stability a růstu nebyl navržen příliš dobře.

Jednání, která byla uskutečněna v reakci na neudržitelnost situace, byla více politické než ekonomické. Výsledkem je stav, kdy nově reformulovaný Pakt II je spíše omezením než skutečným pravidlem. Nová verze byla přijatá v červnu 2005.

Pakt stability a růstu se skládá ze tří částí:

- definice nadměrného deficitu;
- ochranné ruky projektované na povzbuzení vlád, aby se vyhnuly nadměrným deficitům;
- opravné ruky, která předepisuje, jak by měly vlády reagovat na nedodržení maximální výše deficitu a zahrnuje použití sankcí.

⁵ ECOFIN - Rada ministrů financí členských zemí eurozóny

Pakt stability a růstu se vztahuje na všechny členské země EU, nicméně použití opravné ruky je možné pouze v případě zemí eurozóny. Jako nadměrné deficity PSR definuje ty, které jsou vyšší než 3 % HDP. V souladu s ponecháním prostoru pro fungování vestavěných stabilizátorů Pakt používá střednědobý rozpočtový horizont, v němž by členské státy měnové unie měly dosahovat vyrovnaných anebo přebytkových rozpočtů.

Pakt zmiňuje situaci v období recese, kdy může docházet k rychlému prohlubování deficitů, aniž by byla vláda schopna jakkoli zasáhnout. Snaha snížit deficit během recese, totiž znamená provádění procyklickou politiku, která může recesi ještě více prohloubit a mít katastrofální následky. Proto Pakt definuje i výjimečné případy, kdy povinnosti, které z něj vyplývají nemusí být splněny. Deficit, jež převyšuje 3 % hranici HDP lze brát jako výjimečný, jestliže se HDP daného státu propadl v daném roce alespoň o 2 %. Pakt definuje i krizi méně závažného charakteru, při níž reálný HDP poklesl o méně než 2 %, ale zároveň více než 0,75 %. V tomto případě musí daná země prokázat, že se jedná pouze o výjimečnou recesi v tom smyslu, že přišla náhle anebo v rozporu s očekávanými trendy.

4.4. Vnímání funkcí veřejných financí

Mnoho ekonomů, akademiků či politiků kritizuje rozpočet EU za nedostatečné naplňování požadavků vyplývajících z teoretických přístupů k veřejným financím. Především je upozorňováno na potřebu změny výdajové strany rozpočtu. A to z důvodu, aby Unijní rozpočet dokázal reagovat na měnící se podmínky ve světové ekonomice.

Diskutována je také možnost zvýšení výdajů na zahraniční a bezpečnostní politiku, vědu a výzkum, transevropské síť nebo vzdělávání. Naproti tomu je doporučováno úplné či částečné přenesení Společné zemědělské politiky na národní úroveň. Také způsoby rozdělování prostředků v rámci Politiky hospodářské a sociální soudržnosti by měly doznat změn.

Ovšem je zde neochota členských zemí navyšovat velikost rozpočtu Unie ve vztahu k unijnímu HND. To znamená, že případný růst prostředků na financování určité politiky by byl možný jen při současném snížení prostředků politiky jiné.

4.5. Shrnutí vývoje rozpočtu EU a doporučení

V Evropském společenství uhlí a oceli (ESUO) byly už od počátku zavedeny vlastní příjmy, které vznikaly z dávek z výroby uhlí a oceli. Naproti tomu Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství pro atomovou energii (EURATOM) byly financovány z příspěvků členských států, které vyplývaly ze speciální stupnice vytvořené především na základě HNP v jednotlivých zemích Společenství. Příspěvky zemí ve stanovené výši odpovídající oběma stupnicím pak byly schvalovány samotnými parlamenty daných zemí. Ovšem tento systém byl pouze prozatímní, Komise je plánovala brzy nahradit vlastními příjmy Společenství.

Evropská komise se poprvé pokusila o reformu rozpočtu EHS v roce 1965 a to návrhem na vytvoření vlastních příjmů. Chtěla získat vlastní příjmy, aby zvládala financovat garantované ceny v zemědělství. Komise navrhovala tvorbu vlastních příjmů z cel na průmyslovou produkci a dále z dávek ze zemědělských dovozů. To členské státy přijaly bez významných námitek.

V roce 1967 došlo Slučovací smlouvou ke sloučení těchto tří Společenství s jedním hlavním rozpočtem, výjimkou byl pouze operativní rozpočet ESUO, který po celou dobu existence zůstal mimo hlavní rozpočet Společenství.

Počátkem 70. let nastala ekonomická situace a takový vývoj zemědělství, že příjmy z cel a dávek, jež nestačily. Byl vytvořen nový příjmový zdroj, a to 1 % DPH jednotlivých zemí. Ovšem v průběhu 70. let se problém sestavování rozpočtu ještě prohloubil a ten byl způsoben nárůstem výdajů, změnou jejich struktury v souvislosti s přípravou hospodářské a měnové unie a také rozšířením Společenství. Velká Británie si postupně jako nově přistoupivší stát si vydobyla jisté finanční kompenzace. Současně Společenství dalo příslib k reformě SZP, navýšení strukturálních fondů a ke zvýšení rozpočtové disciplíny. Nicméně Společenství nebylo schopno reformovat SZP a dokonce docházelo ke zvyšování objemu finančních prostředků na tuto oblast. Docházelo tak ke konfliktům mezi Radou a Evropským parlamentem. Proto se dohodli na kompromisu a vytvořily novou vnitřní strukturu rozpočtu a rozložení položek do kategorie povinné a nepovinné.

V roce 1974 byla vytvořena analytická skupina, v jejímž čele stál britský ekonom Donald MacDougall. Úkolem této skupiny byl průzkum struktury rozpočtu, zda dokáže přispívat k plnění úkolů Společenství. Dále řešila finanční obtíže související s tehdejším

vstupem Velké Británie do Společenství. Vybraní analytici zkoumali, jestli je Společenství schopno dostávat svým závazkům při uplatňování současných fiskálních nástrojů, a to především poté, co Společenství muselo ustoupit od projektu hospodářské měnové unie. Skupina dospěla k výsledku, tzv. MacDougallově zprávě v roce 1977. Jejím hlavním závěrem bylo zjištění, že množství nástrojů a objem finančních prostředků evropského rozpočtu je nedostatečný. A tudíž tak není schopen dostatečně plnit funkci nástroje sloužícího ke stanoveným úlohám. Skupina konstatovala, že evropský rozpočet je malý na to, aby působil ke zmírňování regionálních disparit v souvislosti s úsilím posunout integraci do stádia hospodářské měnové unie.

MacDougallova zpráva se také zabývala analýzou funkcí a objemu rozpočtů v rámci federálních útvarů. Ve zprávě byly rozlišeny tři typy federálního rozpočtu, jak uvádí například Fiala a Pitrová (2000). Prvním typem je rozpočet vyvinutého federálního státu, v němž se rozpočet pohybuje kolem 20 - 25 % HNP, je to například rozpočet USA. Druhým typem je rozpočet tzv. malé federace, která se nachází ve fázi hospodářské a měnové unie a současně směřuje k vytvoření společné obrany. V tomto případě MacDougallova zpráva uvádí, že je adekvátní rozpočet, v němž je soustředěno 5 - 7 % HNP. Třetí a posledním typ byl tzv. předfederální rozpočet. Ten mají integrace nacházející se na úrovni společného trhu a směřují hospodářské měnové unii. Pro tuto úroveň je dostačující společný rozpočet ve výši 2 - 2,5 % celkového HNP. MacDugallova zpráva navrhovala, aby tato úroveň byla zvolena pro společný evropský rozpočet. Nicméně požadované výše 2 - 2,5 % celkového HNP členských států v té době evropský rozpočet ani zdaleka nedosahovat. Zpráva proto navrhla nárůst příjmů rozpočtu, a to zejména zřízením nového zdroje založeného na DPH. V otázce výdajů navrhla zaměření více na sociální oblast a na sektor vnějších vztahů.

Úvahy o roli evropských veřejných financí ve zprávě se opírají o teorii fiskálního federalismu. Přičemž tento přístup byl patrný již z původní koncepce Jeana Monneta. Jak uvádí Fiala a Pitrová (2009), tak předpokládal, že každá rovina státní moci (komunální, regionální, státní, nadnárodní) disponuje vlastními zdroji příjmů, a ty jí postačují ke krytí závazků příslušné úrovně správy. Při aplikaci těchto poznatků na Společenství se ukázalo, že evropský rozpočet trpěl významným deficitem příjmů vzhledem k úkolům, které byly Společenství svěřeny. Jestli by tedy chtělo dostát závazkům, muselo by nejenom významně navýšit příjmovou část rozpočtu na doporučenou předfederální úroveň a současně reorganizovat výdaje.

V 80. letech již bylo jisté, že objem společného rozpočtu Společenství je nedostačující. V roce 1984 na summitu ve Fontainebleau proto došlo k navýšení příjmové části rozpočtu z 1 % na 1,4 % DPH. Ovšem ani toto navýšení nezabránilo neshodám mezi evropskými institucemi v rámci rozpočtového řízení. Byli zde neslučitelné požadavky na rozpočet v na jedné straně požadavek na SZP, na druhé straně posílení sociální a hospodářské soudržnosti. A postupně klesaly příjmy z dosavadních zdrojů.

Také v souvislosti s MacDougallovou zprávou v únoru roku 1988 došlo na summitu v Bruselu k přijetí prvního Delorsova balíku, jenž představoval reakci Společenství na neuspokojivou situaci v oblasti jeho financování. Snad nejvýznamnější změnou, kterou Delorsův balík pro financování Společenství znamenal, bylo zavedení nového zdroje rozpočtu, tedy zdroje tvořeného příspěvkem z HNP členských zemí. Ukazatelem HNP byl v roce 2002 nahrazen HND. Důležité bylo také zavedení horních limitů pro SZP.

V návaznosti na předchozí reformu byl v prosinci 1992 na summitu v Edinburghu přijat druhý Delorsův balík, jímž došlo ke změnám skrze navýšení maximální hranice příjmů rozpočtu a snížení míry zdroje z podílu z výnosu na DPH z 1,4 % zpět na 1 %. Důvodem byla velká zátěž zemí s vyšší spotřebou. Zdroj příjmů založený na DPH byl později opět snížen, a to na současných 0,5 %. Delorsův balík také prodloužil rozpočtový rámec z pěti na sedm let. Stanovil postupné zvyšování rozpočtu z 1,20 % na 1,27 % HNP.

V letech 1996 - 2002 činil nárůst národních rozpočtů EU-15 v průměru 22,9 %. Avšak nárůst společného rozpočtu EU byl pouhých 8,2 %. Už MacDougallova zpráva uvedla, že evropský rozpočet by měl disponovat s 2 až 2,5 % HDP⁶ členských států. Přitom strop vlastních zdrojů, jež byl určen v roce 1993 pro EU-15 zůstal od té doby nezměněn, tzn. 1,31 % HNP EU pro položky závazků a 1,24 % HNP EU pro položky plateb. Dnešní podmínky jsou však trochu jiné, než jaké předpokládala MacDougallova zpráva. Zvýšení evropského rozpočtu je v současném politickém klimatu velmi komplikované.

Avšak v posledních letech se opět řeší možnosti reformy rozpočtu EU. Veřejná debata o budoucím směřování EU byla spuštěna už v září 2007. Komise tehdy představila sdělení Reformovat rozpočet, změnit Evropu. Veřejná debata, v jejímž rámci Evropská komise obdržela asi 300 příspěvků od členských států a zainteresovaných fyzických a právnických

⁶HDP - Hrubý domácí produkt je součet peněžních hodnot finálních výrobků a služeb, vyprodukovaných během jednoho roku výrobními faktory alokovanými v dané zemi (bez ohledu na to, kdo tyto faktory vlastní).

osob, byla uzavřena v polovině června 2008. Příspěvky jednotlivých subjektů do debaty jsou na webových stránkách Ministerstva financí ČR (2011).

Formální debata členských států o revizi rozpočtu měla být podle původních předpokladů zahájena poté, co Evropská komise na přelomu let 2008 a 2009 předloží svou zprávu o revizi. Z důvodů hospodářské krize a komplikované situace ohledně schvalování Lisabonské smlouvy byl termín několikrát odložen a sdělení Komise k revizi rozpočtu bylo předloženo dne 19. října 2010.

Obecně většina účastníků debaty uvedla, že by objem rozpočtu měl být zachován na současné relativní úrovni ve vztahu k HND EU, jeho výdajová strana by se měla primárně soustředit na podporu konkurenceschopnosti Unie a na zajištění její vnitřní soudržnosti. Například ČR, stejně jako mnozí další, vyjádřila, že je pro ponechání pouze tradičních vlastních zdrojů, cel a zemědělských dávek, a zdroje založeného na HND. Souhlasí tedy se zrušením zdroje z DPH, neboť se neopírá o princip solidarity a znamená větší břemeno odvodů pro méně vyspělé členské státy. V neposlední řadě by měly být veškeré korekce pro členské státy na příjmové straně zrušeny, což by právě měla umožnit zásadní reforma výdajové strany rozpočtu.

Rozpočet Evropské unie je ve své podstatě specifickým, neboť Evropská unie doposud není federativním a ani unitárním státním uspořádáním. Z tohoto faktu tedy vyplývají některé zvláštnosti rozpočtu. Jednou z nich je i to, že jeho úkolem primárně není plnit stabilizační funkci, kterou rozpočty členských států běžně musí zajišťovat. Vyplývá to z faktu, že evropský rozpočet nedisponuje tak velkými finančními zdroji, aby byl schopen zajistit ekonomickou stabilitu v případě ekonomických výkyvů v oblasti zaměstnanosti a ekonomického růstu. V případě redistribuční funkce se dá říci, že vzhledem k uplatňovanému principu solidarity napříč členskými zeměmi, ji rozpočet Evropské unie skutečně plní. Stejně tak je mu vlastní i funkce alokační. Ovšem tyto funkce veřejných financí ve společném evropském rozpočtu mají zcela jinou podobu než v jednotlivých národních rozpočtech. To vyplývá především z jeho velikosti.

Už MacDougalova zpráva ze 70. let dala najevo, že objem financí společného rozpočtu je nedostatečný pro všechny stanovené cíle Společenství. Rozpočet Společenství byl postupně významně měněn, a to jak na straně příjmů, tak také na straně výdajů. Na straně výdajů dochází postupně ke snižování významu SZP. V otázce příjmů je nejvíce diskutovaným zdrojem příjem z HDP jednotlivých zemí, neboť neodpovídá principu solidarity. Dokonce je zvažována možnost jeho úplného zrušení, avšak současně by muselo dojít k navýšení zdroje jiného.

5. Závěr

Úkolem bakalářské práce bylo objasnit úlohu společného rozpočtu EU. Bylo tomu tak učiněno prostřednictvím jednotlivých kapitol. Druhá kapitola se zabývá vymezením fiskální (rozpočtové) politiky jako takové teorií fiskálního federalismu. Byly popsány tři hlavní funkce fiskální politiky a i veřejných financí, a to funkce alokační, redistribuční a stabilizační, jako základní východiska pro praktickou část práce.

Třetí kapitola byla věnována samotnému rozpočtu Evropské unie. Unijní rozpočet je výsledkem politických dohod, vyjádřením priorit a směřování EU. Avšak je pouze doplňkovým zdrojem, jež má fungovat současně s národními rozpočty jednotlivých zemí EU. Na rozdíl od národních rozpočtů hospodaří jen s malým množstvím finančních prostředků, v poměru k HND EU to činí jen kolem 1 %, přičemž národní rozpočty hospodaří přibližně s 40 % HND dané země.

Evropský rozpočet tedy nelze přímo ztotožňovat s národními rozpočty, jeho konstrukce však neodpovídá ani rozpočtu federálnímu. Avšak pojetím a procedurou schvalování Unijního rozpočtu se blíží národnímu systému veřejných financí, nicméně má svoji autonomní působnost. Rozpočet EU je vyspělý model mezinárodního veřejného rozpočtu, jež funguje na vícezdrojovém principu s členitou výdajovou strukturou.

Každoroční Unijní rozpočty jsou sestavovány v rámci daných finančních perspektiv, právě probíhající perspektiva se týká let 2007 - 2013. V těchto letech Evropská unie hospodaří s 864 316 mil. EUR v cenách roku 2004. Přičemž příjmy Unie jsou tvořeny čtyřmi okruhy, a těmi jsou cla, zemědělské dávky, dávky daně z přidané hodnoty a dodatkový zdroj založený na HND. Výdaje rozpočtu EU jsou rozděleny do šesti hlavních rozpočtových okruhů, a to Udržitelný růst, Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi, Občanství, svoboda, bezpečnost a právo, EU jako globální partner, Administrativa a nakonec Kompenzace a vyrovnávací platby.

Nakonec čtvrtá kapitola zhodnotila naplňování funkcí veřejných financí rozpočtem EU. Takže odpověď na úvodní otázku, zda společný rozpočet EU plní funkce veřejných financí zní ano, plní, ale ovšem se svými specifiky a diametrálně odlišně oproti národním rozpočtům. To je samozřejmě dáno značnými rozdíly Unijního rozpočtu od rozpočtů národních.

Plnění alokační funkce v rámci Unijního rozpočtu je značně rozdílné od jednotlivých národních rozpočtů. Ze společného rozpočtu EU se totiž nefinancují tradiční veřejné statky, jako zdravotnictví, sociální politika, politika zaměstnanosti nebo otázky vnitřní bezpečnosti a obrany. Tyt zůstávají plně v kompetenci členských zemí, a to v souladu s požadavky fiskálního federalismu. Tyto oblasti jsou v členských zemích značně heterogenní, a jejich preference se také dosti liší.

Alokační funkce je tedy naplňována prostřednictvím šesti výdajových okruhů rozpočtu EU. Rozložení dostupných finančních prostředků v rozpočtu EU lze považovat za určení preferencí Evropské unie. Oblasti, ve kterých jsou posilovány výdaje, je možno označit za společné priority.

Nejvíce finančních prostředků z rozpočtu EU je v probíhající finanční perspektivě 2007 - 2013 vynakládáno na první okruh Udržitelný růst, a to téměř 45 %. Do tohoto okruhu spadá politika hospodářské a sociální soudržnosti, jako jedna z klíčových politik EU. Druhým finančně nejnáročnějším okruhem je okruh 2 Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi na který je vynakládáno asi 42 % veškerých výdajů Unijního rozpočtu v letech 2007 - 2013. Součástí tohoto okruhu je stále nákladná SZP.

Tyto dva okruhy jsou jednoznačně nejnákladnější, a to jak v právě probíhající perspektivě, tak také v perspektivách minulých a pravděpodobně ještě dlouho i v budoucích. Zhodnocení alokační funkce rozpočtem EU tedy bylo provedeno porovnáním výdajů na jednotlivé oblasti finanční perspektivy 2007 - 2013. Přičemž ještě v rámci každého okruhu byly určeny výdajové priority a to prostřednictvím výdajů rozpočtu EU pro rok 2010.

Alokační funkci plní Unijní rozpočet prostřednictvím rozhodování o budoucím použití a prioritách disponibilních finančních zdrojů. Důležitým dokumentem alokační funkce je právě finanční perspektiva.

Redistribuční funkce rozpočtu EU se stejně jako funkce alokační podstatně liší od rozpočtů národních. Už od počátku evropské integrace redistribuční funkce nezahrnovala přímý transfer od bohatých občanů unie k chudším. Politika hospodářské a sociální soudržnosti je totiž postavena na mezistátním transferu prostředků. Sami občané mohou získat prostředky z EU jen nepřímou.

Součástí zhodnocení naplňování redistribuční funkce rozpočtem EU jsou grafy, ve kterých je srovnáváno množství finančních prostředků, jež jednotlivé země ze společného rozpočtu čerpají a kolik do něj odvádí. Největší plátcí do rozpočtu jsou Německo, Francie a Itálie, jsou také největšími čistými plátcí, to znamená, že do rozpočtu EU více odvádí, než z něj čerpají. Na druhé straně největšími čistými příjemci je jednoznačně Polsko, dále pak Řecko a Maďarsko.

Poslední funkcí je funkce stabilizační. Tu plní unijní rozpočet skutečně velmi omezeně. Rozpočet EU totiž musí být vždy vyrovnaný, to znamená, že nelze přistoupit k deficitnímu financování na podporu oslabujícího hospodářství. Nemožnost vyplácení dávky v nezaměstnanosti a jiných sociálních transferů znemožňuje společnému rozpočtu korigovat propad poptávky spojený s poklesem příjmů nezaměstnaných občanů. Na druhé straně ani v době ekonomického růstu nelze počítat se zvýšenými příjmy z progresivního zdanění, jež by se shromažďovaly na období ekonomického útlumu. Příjem rozpočtu EU totiž není netvořen žádnou progresivní daní a rovněž nemůže hospodařit s přebytky.

Největší problém společného rozpočtu EU je malý objem finančních prostředků vzhledem k jeho stanoveným cílům. Už MacDougallova zpráva z roku 1977 analyzovala, že je vhodný objem rozpočtu kolem 2 – 2,5 % HND celé EU. Nicméně toho doposud nebylo dosaženo a pravděpodobně ani nebude, alespoň ne v nejbližší době. Vlivem ekonomické recese jsou členské země nuceny šetřit v národních rozpočtech, tudíž většina z nich nesouhlasí s navyšováním výdajů do společného rozpočtu EU.

Seznam použité literatury

Knihy, příspěvky ve sborníku:

DVOŘÁK, Pavel. 2008. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. Praha : C. H. Beck, 2008. 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1.

FIALA, Petr.; PITROVÁ, Markéta. 2009. Evropská unie. 2. dopl. aktualizované vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 803 s. ISBN 978-80-7325-180-2.

JÍLEK, Milan. 2008. Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha : ASPI - WoltersKluwer, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7357-355-3.

JUREČKA, Václav. 2010. Makroekonomie. Praha : Grada, 2010. 336 s. ISBN 978-80-247-3258-9.

KUBÍČEK, Jan. 2010. Hospodářská politika. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2006. 302 s. ISBN 80-86898-99-7.

KÖNIG, Petr et al. 2009. Rozpočet a politiky Evropské unie: Příležitosti pro změnu. 2. aktualizované vyd. Praha: C. H. BECK, 2009. 630 s. ISBN 978-80-7400-011-9.

KUČEROVÁ, Irah. Hospodářské politiky v kontextu vývoje Evropské unie. Praha : Karolinum, 2010. 367 s. ISBN 978-80-246-1628-5.

PEKOVÁ, Jitka. 2004. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1.vyd. Praha : ManagementPress, 2004. 375 s. ISBN 80-726-108-64.

SLANÝ, Antonín. 2003. Makroekonomická analýza a hospodářská politika. Praha : C. H. Beck, 2003. 375 s. ISBN 80-7179-738-3.

ŠREIN, Zdeněk. 1999. Mechanismy hospodářské politiky Evropské unie. Praha : Ediční oddělení VŠE Praha, 1999. 370 s. ISBN 80-7079-946-3.

ZAHRADNÍČEK, Petr. 2003. Vstup do evropské unie : Přínosy a náklady konvergence. Vydání první. Praha : C.H. BECK, 2003. 364 s. ISBN 80-7179-472-4.

ŽDÁREK, Václav. 2007. Fiskální politika v EU : Současný stav a výhled do budoucnosti. In VÝUKA NA VYSOKÝCH ŠKOLÁCH EKONOMICKÉHO ZAMĚŘENÍ. 2007. Mladá Boleslav : Škoda auto a. s. Vysoká škola, 2007. s. 209. ISBN 978-80-87042-13-7.

Internetové zdroje:

Businessinfo.cz [online]. 2011. 2008 [cit. 2011-04-04]. Pakt stability a růstu. Dostupné z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/politiky-eu/pakt-stability-a-rustu/1000521/47666/>>.

Europa.cz [online]. 2010a. 01.01.2007 [cit. 2010-11-26]. NAŘÍZENÍ RADY č.1605/2002. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R1605:20070101:CS:PDF>>.

Europa.eu [online]. 2010b. 30.11.2010 [cit. 2007]. Financování rozpočtu. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5959_cs.htm>.

Europa.eu [online]. 2011a. 2011. [cit. 2011-02-28]. Budget. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/synth_chiffree/syntchif_2010_cs.pdf>.

Europa.eu [online]. 2011b. 2010. [cit. 2011-02-28]. Budget. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_en.pdf>.

Europa.eu [online]. 2011c. 2011. 30.03.2011 [cit. 2011-04-06]. Konsolidované znění smlouvy o fungování Evropské unie. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:cs:PDF>>.

Euroskop.cz [online]. 2010a. 2004 [cit. 2010-12-03]. Finanční perspektiva 2007 - 2013. Dostupné z WWW: <http://www.euroskop.cz/gallery/55/16793-1_navrh_ek.pdf>.

Euroskop.cz [online]. 2010b. 30.11.2010 [cit. 2010-12-04]. Problémy rozpočtu EU. Dostupné z WWW: <<http://www.euroskop.cz/8921/sekce/problemy-rozpocet-eu/>>.

Euroskop.cz. [online]. 2011a. 2011 [cit. 2010-03-22]. Příjmy rozpočtu EU. Dostupné z WWW: <<http://www.euroskop.cz/8878/sekce/prijmy-rozpocet-eu/>>.

Ministerstvo financí ČR [online]. 2011. Praha : 2010 [cit. 2011-04-02]. Reforma rozpočtu EU. Dostupné z WWW: <http://mfcz.cz/cps/rde/xchg/mfcz/xsl/eu_revize_rozpocet_eu.html>.

Seznam zkratk

ECOFIN	Rada ministrů financí členských zemí eurozóny
EGF	Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci
EHS	Evropské hospodářské společenství
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
EURATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
IPA	Instruments for Pre-Assistance
HDP	hrubý domácí produkt
HND	hrubý národní důchod
HNP	hrubý národní produkt
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
OSN	Organizace spojených národů
SZP	společná zemědělská politika

Seznam grafů

Graf. 3.1 : Složení příjmů rozpočtu EU za rok 2010.....	26
Graf 3.2 : Struktura příjmů (1988/2013)	28
Graf 3.3 : Výdaje rozpočtu EU ve finanční perspektivě 2007 - 2013 (v %)	28
Graf 3.4 : Dlouhodobý rozpočtový trend EU	35
Graf 4.1: Okruh 1a) Konkurenceschopnost pro hospodářský růst a zaměstnanost (v%)	42
Graf 4.2 : Okruh 1b) Soudržnost pro růst a zaměstnanost (v %).	43
Graf 4.3 : Okruh 2 Ochrana přírodních zdrojů a správné hospodaření s nimi (v %).	44
Graf 4.4 : Okruh 3a) Svoboda, bezpečnost a právo (v %)	45
Graf 4.5 : Okruh 3b) Občanství (v %)	46
Graf 4.6 : Okruh 4 EU jako globální hráč (v %)	47
Graf 4.7 : Okruh 5 Administrativa (v %)	48
Graf 4.8 : Příjem z rozpočtu EU jednotlivých zemí v roce 2009, v mil. EUR	51
Graf 4.9 : Příjem do rozpočtu EU dle jednotlivých zemí v roce 2009, v mil. EUR	52
Graf 4.10 : Rozdíl mezi odvody do rozpočtu a příjmy z rozpočtu EU v roce 2009, v mil. EUR	53

Seznam tabulek :

Tabulka 3.1 : Výdaje finančního rámce 2007 - 2013, v mil. EUR	31
---	----

Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce

Prohlašuji, že:

- jsem byla seznámena s tím, že na mou bakalářskou práci se plněvztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, bakalářskou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že bakalářská práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího bakalářské práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o bakalářské práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, bakalářskou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne

.....
Jméno a příjmení studenta

Adresa trvalého pobytu studenta:

.....

Seznam příloh

Příloha 1: Příjem z rozpočtu EU a do rozpočtu EU, rok 2009, v mil. EUR

Příloha 2 : Výdaje rozpočtu EU, rok 2010

Příloha 3 : Souhrn položek závazků (dle oblasti politiky), rok 2010